

藪にらみ千字文 論題一覧

- ① 民主党政権の罪と罰 (2022/09/01)
- ② 立法国家から行政国家へ (2022/09/01)
- ③ 真実を語るということ (2022/09/01)
- ④ 幻の国家公務員の弾劾制度～すり替わった 77 条～ (2022/09/01)
- ⑤ 法治行政原理もしくは現代行政国家 (2022/09/15)
- ⑥ 公益法人制度改革の現在 (2022/09/15)
- ⑦ 日清戦争もしくは厚生省反省会 (2022/09/15)
- ⑧ 貧乏人は麦を食え vs 住民税非課税世帯に 5 万円 (2022/09/15)
- ⑨ 保守と愛国 (2022/10/01)
- ⑩ チャールズ新国王の憂鬱 (2022/10/01)
- ⑪ 霞が関をホワイトにできるか？ (2022/10/01)
- ⑫ 下り坂をそろそろと降りる (2022/10/01)
- ⑬ 質問に答えるけれど答えない (2022/10/15)
- ⑭ 介護保険批判本を読む (2022/10/15)
- ⑮ 現代の”パンとサーカス” (2022/10/15)
- ⑯ 貧すれば鈍する (2022/10/15)
- ⑰ 多元主義は平和をもたらすか (2022/11/01)
- ⑱ What・Who・Why - When・Where・How (2022/11/01)
- ⑲ 国民の祝日について (2022/11/01)
- ⑳ 山県有朋と国葬 (2022/11/01)
- ㉑ 国民皆保険とマイナ保険証 (2022/11/15)
- ㉒ 憲法を改正して合区を解消という本末転倒 (2022/11/15)
- ㉓ 長期権力は腐敗する、況や絶対的な長期権力は・・・ (2022/11/15)
- ㉔ 薬価差益は薬価差損である (2022/12/01)
- ㉕ 社会保障と税の一体改革・再考 (1) (2022/12/01)
- ㉖ 社会保障と税の一体改革・再考 (2) (2022/12/01)
- ㉗ 記憶の戦争とナショナリズム (2022/12/01)
- ㉘ 違憲立法審査の光と影 (2022/12/15)
- ㉙ 経済学というレンズ (2022/12/15)
- ㉚ 格差拡大とその是正の難しさ (2022/12/15)
- ㉛ 民主主義に万歳何唱？ (2022/12/15)
- ㉜ 法律学というレンズ (2023/01/01)
- ㉝ 清濁分けて飲む (2023/01/01)
- ㉞ 戦争は人間の性 (サガ) なのか！？ (2023/01/01)

- ③⑤ 全世代型社会保障構築会議報告書を読む (2023/01/01)
- ③⑥ 自由・平等・★ (2023/01/15)
- ③⑦ 社会学というレンズ (2023/01/15)
- ③⑧ ”為すと成る”のスペクトラム (2023/01/15)
- ③⑨ 異次元の少子化対策？ (2023/01/15)
- ④① 社会保障改革論議への違和感 (2023/02/01)
- ④① 当為と意欲と能力 (2023/02/01)
- ④② 介護（高齢者ケア）の現在 (2023/02/01)
- ④③ 月額1億6,800万円超の医療費 (2023/02/01)
- ④④ マイナ保険証・再論 (2023/02/15)
- ④⑤ 歴史は繰り返すー既視感のある風景 (2023/02/15)
- ④⑥ 中医協と薬価基準 (2023/02/15)

藪にらみ千字文番外編 (2023/03/01) (p.47-54)

(注) 各論考は1頁に収まっているので、論題に振ってある番号はページ番号に対応する。

藪にらみ千字文

藪にらみ千字文①

民主党政権の罪と罰

2022/09/01

2009 年に成立し 2012 年に終焉した民主党政権とは何だったのか。それは歴史的にはどう評価されるのか。2009 年の衆議院選挙の結果、民主党が政権をとったのは、既に参議院でねじれ状態にあり、その流れから小選挙区で大勝したからに他ならない。当時、日銀総裁人事などで参議院の同意が得られず窮していた福田康夫総理は、民主党の小沢代表に大連立を申し入れたが、持ち帰った小沢代表への民主党幹部の反応はノーであった。その後、政権に就いた民主党のドタバタを思い出すと、民主党は大連立によって政権運営の訓練をした方がよかったと思う。ドイツでも、SPD は CDU・CSU と大連立を組んだ後、単独政権を取ったではなかったか。大連立で政権運営の予行演習ができていたら、議院内閣制の運用実態の勉強のためと称して幹部が英国に行ったり、大臣室で予算のチェックをしようと政務三役だけで電卓を叩いたりといった無様なことはしなくて済んだはずだ。公約をマニフェストとして示すことは否定しないが、その内容は昨今も与野党が競っているバラマキ政策や詰めが足りない思いつきの制度改革案が中心だった。いわば、民主党政権は行き詰るべくして行き詰ったのだ。

下野していた時期、自民党には右派バネが働いた。その典型が、野党時代の自民党が作った憲法改正草案である。よくも、これだけ反動的な内容が書けたものだと思うほど、自民党の右派的部分の本音が丸出しになっている。一例を挙げれば、第 13 条は「人としての尊重等」という見出しがつけられ、条文も「全て国民は、人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公益及び公の秩序に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大限に尊重されなければならない。」と改められている。「個人」ではなく「人」とされているところに、個人ではなく国家を中心に考える自民党の発想が端的に表れている。

ここで、筆者は自衛隊の違憲性が争点になった「恵庭事件」の裁判を思い出す*。札幌地裁の第一審判決は憲法問題に立ち入らず、「自衛隊法レベル」の判断で留める“肩透かし判決”だったが、原告の特別弁護人を務めた深瀬忠一は、そこに「下級審の護憲の実務的知恵」を感じたという。違憲判決が出ても、上告審で合憲とされ、それが改憲のステップになることを危惧した判断だった。同様のことは長沼訴訟における最高裁判決でも見られた。私の謂いたいことはこうである。民主党が大連立に加わっていたら、自民党の右翼バネも働かず、その憲法改正案が世に出ることもなかったのではないか。しかし、いったん世に出た以上、その改正案は自民党を拘束し、改憲の議論にも影響する。慌てて政権の座に就いた民主党は禍根を千載に残したのである。

*「九条訴訟という錯綜体」蟻川恒正 2020『憲法解釈権力』勁草書房に収録。

立法国家から行政国家へ

2022/09/01

国民の代表が組織する議会は、その立法権によって国権の最高機関（日本国憲法 41 条）とされてきたが、19 世紀末以降、行政権が肥大化し、今や各国とも「行政国家」ともいえるべき実態となっている（M・シュトライス『ドイツ公法史入門』参照）。その要因は区々であるが、一般的には戦争が国の総力を挙げて行われるようになると、それを遂行するに行政は広範な人的物的資源を動員しなければならない。そのために多くの政策手段が執行機関に付与されることとなる。人的物的資源を動員するには、国民の理解と協力が不可欠であり、その裏打ちとなるのが、国民の政治参加を実現する普通選挙制と国民の生活を国が保障する社会政策であった。ビスマルクがフランス等との戦争を戦いつつ、ドイツ統一を成し遂げることができたのには、そういう背景があったのであり、事情は戦前日本と重なる。国家総動員法・（旧）国民健康保険法が公布されたのが 1938 年 4 月であったことは単なる符合ではない。ちなみに厚生省の設置も同年 1 月であった。

民主主義体制を採る国家形態には、議院内閣制と公選による大統領制があるが、行政権・執行機関の肥大化は、これら国家形態の違いを超えて共通している。例えば、議院内閣制の祖国ともいえるべき英国では執行府と立法府は融合し、首相は事実上国の最高指導者となっているし、国民による公選で大統領が選出されるフランスでも大統領権限は強大である。もちろん形式的には同じ制度の体裁を採っている非民主主義諸国における権力の集中は言うまでもない。

本来、国会議員の中から議院により選任される内閣首班と国民から直接選任される大統領では、その政治的正当性の在り方は異なるはずであるが、その違いを超えて両者が同レベルの権力を持つに至ったのはなぜか。強大な権力を持つに至った行政（の長）を国民の民主的コントロールの下に置くことは可能か。そのために制度的・社会的に求められるものは何か。議会の役割はこのままでいいのか。肥大化する行政国家への流れは不可避なのか、その先に待っているものは何か。

これらの問いは、とりわけ小選挙区制のもとで行政国家化が極限まで推し進められた日本の政治においても当てはまる。どういう要因で内閣への権力集中が進んだのか、よく分析する必要がある。筆者は、多様な国家の課題に対処し、国民生活の安定を確保するには、ある程度の行政作用の拡大は避けられないと考えるが、それでも国家が国民生活のすべてを天蓋のように覆ってしまうのは息苦しくはないか。内閣は国家の在りようを全て決められ、国民は内閣に全てを決めてもらうのが当然と考えるようでは、国民主権の理念も画餅に帰するに違いない。

真実を語るということ

2022/09/01

「大統領制化する民主主義」という副題が付けられたフランスの政治・経済・社会思想史家である P・Rosanvallon（以下、P・R）の近著『良き統治（原題：Le Bon Gouvernement）』みすず書房 2020 は、大統領公選制の下、大統領による行政国家化が進むフランスを念頭に置いて、それでも民主主義は可能かと問う。

市民革命以来、立法府中心主義であったフランスが多くの議論を乗り越えて 1962 年の国民投票で大統領公選に踏み切ったことは、政治リーダーの在り方を根本的に変えてしまった。国民は大統領公選に将来の独裁者を見ることなく、自分たちに重要な特権を与える民主主義的進歩を見たというのである。

結果、大統領制は政治の人格化を進め、大統領に統治者としての責任を求めるものとなった。しかし、公選制は多数決原則である以上、結果の正当性は十分ではない。大統領制が非自由主義的となる可能性は払拭できないのだ。大統領という統治者と国民という被治者の関係は非対称的であり、国民にとって統治者は外在的なものであるほかないからである。P・R は開かれた統治を実現するには、理解可能性（情報の公開性・透明性が前提）・（不信任や弾劾手続などで担保される）統治責任・（統治者と被治者の相互作用を促進する）応答性が求められるという。それらが「カウンター・デモクラシー（対抗民主主義：P・R の 2006 年の著作名）」の基礎になるのである。

加えて、信頼を置ける統治者に求められる資質は、高潔さと真実を語ることであるとする。今どきの日本であれば、そんなことを政治家に求めるなんて！と思うだろうが、事情はフランスでも似たものらしい。ある政治家は「公共の言葉」は死語になったと指摘したという。例えば、「人民」あるいは「連帯」という言葉は、政治家が口にすると実質を欠いたものとして虚しく響くらしい。それは隔たりを増幅する。革命期のあるジャーナリストは「共和主義者を特徴づけるものは、言葉の率直さである」、「共和国の特徴は、何も隠し立てしないこと、堂々と何も隠さずに目的に向かったまっすぐ進むこと、人々や事物をそれらの名前によって呼ぶことである」と書いた。

“おしろい”を塗った言説～雇用の柔軟性＝企業による解雇の正当化、就労能力＝失業の責任を失業者に帰す、不安定雇用＝貧困の現実をぼかすなどは、日本でも普通に使われるが、それで分かった気になってはいけない。政治家は不誠実な言い逃れ、官僚は誤魔化しのレトリック（挙句の果てに文書改ざん）というのでは、国民は誰のどういう言葉を信じれば良いのだろうか。

幻の国家公務員の弾劾制度～すり替わった 77 条～

2022/09/01

憲法 15 条 1 項は、公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利であると定めている。このうち、公務員を選定は国民の選挙により行うこと（43 条・93 条 2 項）、最高裁裁判官について国民審査により罷免されること（79 条 3 項）ことが、定められている。だが、選挙による選定の機会がない公務員の罷免について、すべて任命権者による分限処分に委ね、憲法 15 条の罷免は最高裁裁判官の国民審査のみというのはどうか。他の一般の公務員について国民自身が罷免の手続きに参加することは認められないのか。市民の権利の筆頭に掲げられているのに連れない扱いではないか。

実は、制定当初の国家公務員法には公務員の弾劾に関する規定が存在していた。国家公務員法（昭和 22 年 10 月 21 日法律第 120 号）の 77 条には“弾劾による罷免”として「職員の弾劾に関する規程は、別に法律でこれを定める。」という定めがあったのである。ところが、翌 23 年の国家公務員法の一部改正（昭和 23 年 12 月 3 日法律第 222 号）により、この 77 条は、弾劾の法律が定められることなく、“職員の離職”として「職員の離職に関する規定は、この法律及び人事院規則でこれを定める」と、“弾劾”が“離職”に居抜きされてしまった。当初法は憲法施行後であるから、その精神を踏まえたものと考えられるが、僅か 1 年余でどういう事情の変化があったのか。昭和 23 年の一部改正は GHQ の指令による“争議行為の禁止”を主な内容とするものであったから、それと何か関係があるのかもしれないが、弾劾規定の改正理由は結局よく分からない。

手続きや条件の如何にもよるが、一般公務員の弾劾制度は劇薬である。国立大学の学長・教員の場合、学問の自由・大学の自治との関係上、問題があるし、普通の公務員についても労働組合潰しや統制強化のために濫用されるかもしれない。そうでなくとも、役人の立場からすれば弾劾の可能性があるというだけで、いい気持ちはしない。閣法による弾劾の制度化が難しかったことは容易に想像される。

それでも、例えば、指定職の幹部職員に限って、厳格な条件・手続きの下、弾劾制度があってもよいように思う。例えば、森友文書の改ざん問題。指示をした当時の担当局長は弾劾に値するのではないか。黒塗りの文書を提出したり、自死した職員の妻の訴えをすべて認容したりしてでも、元・局長を法廷に出さないという財務省は、いったい何を怖れているのか。

仮に弾劾が制度化されても、罷免が認められることは少ないであろう。だが、弾劾されるかもしれないというだけでも、官僚は身を縮ませるのだから、制度があることには意味がある。決済済みの公文書を改ざんしたと聞いて、小生のような元・役人が如何に恥ずかしく、肩身の狭い思いをしたことか。

法治行政原理もしくは現代行政国家

2022/09/15

行政法の講義で習い、国家公務員の合同初任者研修でも叩き込まれたのが「法治行政原理（法律による行政）」だった。立法府たる国会において法律を制定し、行政府はその法律を執行するという権力分立思想の現われのひとつである。

行政権が肥大化した現代の“行政国家”において、この法治行政原理はどうなっているだろうか。第1は、国会で審議される法律の大半が、行政府が作成し、行政府から提出されているという事実である。これは洋の東西を問わず共通で、日本でも内閣提出の法律案（閣法）が中心で、議員提出の法律案は理念・基本方針/基本計画といった非実体的な条文が並ぶものが多い。第2は、法律に基づくことなく予算のみで行われる行政事業の増加である。諸外国の事情はよく分からないが、日本では予算さえ付けられれば～この予算の裏打ちもなく、予備費で済ませる場合には予算を通じた議会の統制も及ばないこととなるが～あとは行政通達（実施要綱・要領）のみで実施されるものが近年、頻りに増えている感がある。税を軽減する場合は～事実上国民への給付となるので歳出予算と同じ効果があるが～すべて税法の改正として行われることや、アメリカの場合、すべての歳出予算が Appropriation Act という形で議会に出されるのとは随分と違う。立法権優位という市民的自由の理念は、現代行政国家においては実質的に骨抜きになっているというほかない。

このような行政府の肥大化は、日本の場合、小選挙区制の導入により、候補者選定を通じ、与党のトップ～すなわち内閣総理大臣の権力が議会にまで及ぶという事態と重なってしまった。その結果、政府（内閣）と議会の緊張関係がすっかり失われたようだ。今は、政府・与党の一体化が徹底され、議会の与党は政府の出張所の機能しか果たしていないようだが、かつては議会与党と政府の間にも一定の緊張関係があったという。議会に与野党対決の法案がかかった場合、与党の出先（委員会の理事）と野党の出先の駆け引き・やり取りの中で、与党の出先が国対を説得し、妥協（の装い）的対応をすることがあった。その場合、政府も議会での法案の取扱いは尊重せざるを得なかったのである。

しかし、与党執行部の所属議員へのグリップが強くなるのと同時に、野党の政治的基盤が分解し与野党対決の構図が変わって以来、この政府・議会の緊張関係はすっかりなくなってしまった。行政権の役割が重要になるのは格別、議会の存在意義がなくなるような昨今の事態が進めば、内閣の長による独裁化の懸念も出てこよう。結果として、行政府全体が社会的弱者の存在に目を閉ざしがちになれば、行き場のない彼らの不満や不安はどこに向かうのだろうか。

公益法人制度改革の現在

2022/09/15

日大の前理事長や元理事による脱税事件などの不祥事を受けて学校法人のガバナンス強化のための制度改革が進められるかと思ったが、日本私立大学連盟等が文科省の微温的な改革案にも難色を示したらしい。同じような性格の社会福祉法人は疾くに法改正が済んでいるので、学校法人側の後ろ向きの対応には驚いてしまった。結句、学校法人制度の改革はどうなったのだろうか。

理事・監事（役員）又は理事会が専横にならないように、その選定権限を評議員会に持たせるとというのが、公益社団・財団法人（以下「公益法人」と略称）制度及び社会福祉法人制度改革におけるガバナンス強化の眼目であった。だが、学校法人側はそれすら拒否したというのである。確かに、私立大学等の場合、理事長と学長間の役割分担が難しいといった問題はあるが、それをもって理事の選定権限を評議員会に委ねることに反対する理由となるだろうか。このガバナンスの問題は、理事等を選定する評議員は誰が選定するか、評議員選定のために評議員選任・解任委員会を設ける場合、その委員は誰が選定するかという無限背進に陥るとい難問があるほか、実務の流れとして評議員選任・解任委員会に提案する評議員候補者の原案は誰が作るのか、その原案を理事会が決議するというのであれば、理事等を評議員会が選定するというガバナンス強化は尻抜けになるのではないか。評議員選任・解任委員候補者の原案作成・決定についても同様の問題が生じる。

だが、これらの難問をクリアしたとしても、ガバナンス強化の仕組みを作るだけで、公益法人制度の改革が終わると考えるのは早計である。仕組みを整えても結局は、理事等に人を得なければ改革の実効は期しがたい。日大の林 真理子・新理事長のお手並み拝見というところである。

公益法人制度の改革でより重要なのは、理事会や評議員会メンバーからの親族等の特別利害関係者の排除である。特に理事会の場合は特別利害関係者が通常は3人まで認められることとなっており、それが理事長等による法人私物化の要因の一つと考えられる。これはガバナンスの問題にとどまらず、法人経営の実態にも関わる大問題なのだが、内閣府のモデル定款でも、既存の公益法人の強い反対があったためか、特別利害関係者の制限までは踏み込んでいない。しかし、個々の公益法人等において定款上、これらの特別利害関係者の選定を制限することは可能である。国や地方自治体が公益法人や社会福祉法人に対し業務委託や指定管理者の指定をし、国公有地（物）の譲渡や利用を認める場合、そういう定款を有する法人を特に公益性の高い（私物化の怖れの少ない）特定公益法人・社会福祉法人として優先的に取扱うことも検討に値するのではないか。

日清戦争もしくは厚生省反省会

2022/09/15

日清戦争は近代日本にとって初めての本格的戦争だったが、渡辺延志『日清・日露戦史の真実』によると、朝鮮王宮占領後の陸戦の山場であった平壤攻略は清軍のミスによる自壊で日本軍の勝利となったが、惨憺たる食糧事情、貧弱な兵器、無謀な作戦計画、指揮官の野心など、後の大戦と同じ問題だらけだったらしい。

渡辺の著述は、陸軍参謀本部が『日清戦史』編纂の過程で作成した「日清戦史決定草案」に依っているが、そこには公刊された『日清戦史』にはないことが詳細に書かれていた。「日清戦史決定草案」は日清戦後、川上操六・陸軍参謀総長の下で戦史編纂の第4部長となっていた東条英教（英機は不肖の息子）が担当した。二人が留学したドイツでは「戦史とは英雄譚の歴史ではなく、往古の合戦からごく最近のものまで、勝利と敗北を入念に研究するための手段」と考えられており、「決定草案」には日本軍の失敗や弱点も具体的な証拠をもって書かれていたのである。もちろん「決定草案」は内部限定の機密戦史であり、「公刊戦史」では外部に示すことが適当でないものは省かれた。だが問題は、海軍は一般向けの「公刊戦史」と内部限定の機密戦史の2種類を編纂したが、陸軍はこの「決定草案」は廃棄し「公刊戦史」の1種だけにしたことである。これは日露戦史においても踏襲され（唯一、大正末の陸大で10名を相手に1年間だけ講義された『機密日露戦史』があったが）、それが「日露戦争研究の不十分を招いた結果、先の大戦における惨敗につながった（今村 均）」”。それにしても東条英教が退役後に書いた著作はその視野の広さ・深さに驚かされる。

これは陸軍と海軍の組織風土の違いによるものかもしれない。戦後35年を経て、海軍の関係者は密かに「海軍反省会」を行っている（『日本海軍はなぜ過ったかー海軍反省会400時間の証言より』岩波現代文庫）が、陸軍関係ではそのような試みはないようだ。

さて視野を政策全般に広げてみよう。各省は自らの政策の歴史についてどれほど記録を残し、それを率直に“総括”しているだろうか。財務省は財政金融史を編纂しているが、厚生(労働)省の場合は、記録の保存はともかく、“総括”となると相当にお粗末と言ってよい。先輩が手がけた政策を評価することを躊躇する雰囲気は旧軍の場合と変わらないようだ。最近、官僚を対象とした研究者によるオーラル・ヒストリーも増えてきたが、思い出話と自慢話だけでは、歴史研究としてはいいかもしれないが、政策研究としては物足らなくもない。官僚の考えた政策が絶対に非の打ち所がないなどということはあり得ないのだから、オーラル・ヒストリーでも、「今にして思えば、本当はこういう別の対応があり得た」という発言も引き出せば面白い。高齢者医療や介護保険などテーマごとに「厚生省反省会」を開くのもいいのではないか。

貧乏人は麦を食え vs 住民税非課税世帯に 5 万円

2022/09/15

“貧乏人は麦を食え”は、1950 年吉田内閣の大蔵大臣だった池田勇人が国会で答弁した暴言として、吉田内閣に批判的だった新聞から大いなる攻撃を受けたのだった。池田の発言は、国際価格とほぼ同レベルの麦と比べて低くなっている米価の引上げを念頭に、経済原則に従い、所得の少ない人には麦を多く食べてもらいたいという趣旨だったようである。政治家になったばかり池田の脇の甘さを示す、冷徹な感じを与える発言ではあった。

これと比べると最近の政府は随分と様変わりした。先日、物価対策の一環として打ち出された住民税非課税世帯への 5 万円給付もそうであり、コロナ対策の国民一人当たり 10 万円も、事業者支援の給付金もすべて同じ発想であった。スーパーではあるまいし、何かといえば Point 上乘せで釣ろうとするいくつかの政策も似たようなものである。ほとんどの国民が給付自体に異論をはさむことなく、金額が足りないと言句を言ったりする。先の参院選における各党の公約を見ても、似たようなバラマキ政策ばかりが並んでいた。

このようなバラマキ政策の嚆矢は 1999 年の地域振興券である。当時、公明党との連立を目指していた自民党がその要求を受け入れて実現したのが地域振興券だった。もちろん当時の自民党にも天下の愚策として批判する声はあったが、野中広務官房長官は「天下の愚策かも知れないが、7000 億円の国会対策費だと思って我慢して欲しい」と後に述べたという。当時の蔵相は総理も務めた宮澤喜一であったが、予算委員会であの特徴ある目を動かしながら「こういう政策もあるのですかね(筆者の記憶による)」という答弁をしたことを思い出す。このときの地域振興券は個人消費の喚起・地域経済の活性化等を目的に掲げ、15 歳以下の子供と満 65 歳以上かつ老齢福祉年金受給中の高齢者（住民税非課税者）を対象に支給されたが、当時の経済企画庁が行ったアンケート調査では地域振興券によって増えた消費は振興券使用額の 32%に過ぎなかったという。地域振興券の消費刺激効果は限定的だったのである（2002 年に内閣府経済社会総合研究所が行った精緻な調査ではさらに極めて限定的な効果しかなかったとされている）。

さて、今回の 5 万円給付の効果は如何。だが、問題はこのような方法で経済対策を行う是非である。このような現金給付を誰も疑問に思わなくなれば、今後、国の政策選択はそれに縛られ、まともな政策が打てなくなるのではないか。一度、お金で釣られた卑しい精神がその卑しさを克服し、再び自らを恃む精神を持てるようになると期待するのは極めて難しいからである。

保守と愛国

2022/10/01

専門の経済分野を超えて幅広い議論を展開している佐伯啓思（京大名誉教授）の著者紹介欄には「保守の立場から様々な事象を論じる」とある。さて“保守の立場”とはどういう立場なのだろうか。それは“愛国の立場”とはどう違うのだろうか。

保守とは、各人が先人たちの営みを大事にし、必要な限りでそれを良くしようと工夫する生き方だと思う。それは旧套墨守ではなく、足に地の着いた改良を否定するものではない。保守の反対の立場は“進歩”だろうが、それが目指すのは日々の生活とは関係のない、遠く離れた“正しい理念・理想”であることも多い。その危うさを考えれば、保守の立場がしっかりと時代の“重石”となっていることが大事だということだろう。

ここで“愛国の立場”といったのは「国権主義（＝国家主義）」の謂である。現在、自民党は保守を標榜しているが、その正体は国権主義である。すなわち国権主義は必ずしも保守の立場とは限らないのだ。明治新政府が、廃仏棄釈を行うなど日本の伝統文化に冷たかった一方、欧風化政策や富国強兵/殖産興業を推し進めたのは、その立場が保守というより国権主義だったからである。

国権主義の反対は、明治風の言い方をすれば「民権主義」である。国権主義と民権主義の違いは、国家と一人一人の人間のどちらを先に考えるかにある。民権主義も国家を否定するものではないが、むしろ共同体（共同社会）をベースに考えると言った方がいいかもしれない。したがって、保守でありつつ民権主義であることは矛盾しない（柳 宗悦の民藝運動など?）。余談だが、明治の民権論者のチャンピオン福沢諭吉は一時、征韓論に傾いたとされるが、それは暗殺された金玉均（諭吉は金の友人・支援者）の遺体を朝鮮王朝が惨いやり方で切り刻んだことに怒ったからだっらしい。

それはさておき、各人がまず現に生きている自分から出発するとき、そこにいきなり自分とは直接の繋がりのない抽象的な国家が登場する余地はあるのだろうか。少なくとも若い世代では考えにくいように思われる。彼らにとっては“自分らしさ・自分らしく生きること”が何より大事であり、“かけがえのない自分と自分が愛する人”を中心に世界が廻っているからである。

他方、近年、彼らの政治意識が政府に従順であるように見えることをどう考えるか。おそらく、それは彼らが自分の頭で考えることを“節約”して、他人の意見を知らぬ間に自らの意見としてしまっているからであろう。

実際、自分の頭で考えることは難儀である。深く歴史を知るとともに他者のことを想像できる力を持ち、かつ、一度は到達した自分の考えを常に見直して思考を重ねていかなければならないからである。

チャールズ新国王の憂鬱

2022/10/01

エリザベス女王の死去・葬儀について日本の TV は、まるで自国のことのように熱心に報じていた。自分たちの母・祖母を失ったかのようなのだ。偶々、バジョット『イギリス憲政論』（中公クラシックス）を再読していたのだが、彼によれば君主に対する忠誠心は想像から生じる感情であって、この感情は親に対する子供の感情に近いという。バジョットはヴィクトリア女王の時代の人だが、女王がウィンザーの丘を散歩したとか、皇太子がダービー競馬に出かけたなど、引きこもっている未亡人（女王は夫君のアルバート殿下をなくした後、独身）や定職のない一青年の行動がこんなに騒がれる理由は何かと考えようとする。彼曰く、女性の内閣のことより王室の結婚の方に何十倍も注目する。誰でも俗世間のありふれた事実がロマンチックなきれいごとで潤色されるのを見るのが好きなのだ。このように王室は時折、上品で優雅な事件によって、干からびた政治を救っていると彼は言う。これは、君主制が、人の作ったのではない、神聖な制度だからである（もちろんイギリス人は君主の神聖性を無条件に信じることはなく、王朝の継続性のほかに、王の信仰や人格も考慮して上手に立ち回っている）。

ところで歴代の国王たちは日々、どのように仕事をしていたのだろうか。ウィンザー朝のジョージ3世は事務的な仕事を趣味とし、どんな些細なことでも知ろうとしたほか、どんな無意味なものでも目を通して決済しようとしたらしい（大法官サーロー卿は“ご覧になるのは無駄でございましょう。どうせお分かりにはならないでしょう”と進言した）。君主の政治指導については、当時の英国のように一応は権限も有している世襲の君主であっても、必要な訓練を受け天分にも恵まれた政治家の向こうを張って政治に関わることはできないとし、世襲君主は賢明な場合もあるだろうが、凡人の場合もあるのであり、彼が下々に生まれた非凡人以上に偉大な天分を持っていると考えるのは馬鹿げたことであると書く。要するに立憲君主はゆりかごから墓場までの人生の平凡なコースをとぼとぼと歩く地味な凡人にすぎないと冷たく突き放すのだ。それでも立憲君主が議院内閣制の下で存在する意味はあると彼は主張するのだが…。

バジョットは、歳をとってから王位に就く者に、ジョージ3世やアルバート殿下（ヴィクトリア女王と共に統治にあたった）のような勤勉な活動を期待するのは弊害が大きいとする。即位の時は仕事に適さなくなっているからである。とすると、73歳で王位に就くチャールズ3世はどうだろうかと心配になる。一挙手一投足が国民の注目を集め、褒められることもあれば貶されることもある君主という商売もなかなか辛いものではある。チャールズ3世に後継者の心配はないようだが、イギリス王室の行く末はどうなるのだろうか。それにしてもバジョットは、立憲君主制の支持者にしては、相当に口が悪いというか言い方がきつい！

霞が関をホワイトにできるか？

2022/10/01

河野太郎デジタル相が9月20日、東京都内の日本記者クラブで会見し、国家公務員制度の人事面での課題を巡り「霞が関は『やや崩壊の兆し』というよりはもう崩壊が始まっている」と危機感を示し、「霞が関をホワイトにすることに取り組んでいかなければならない」と強調した。河野氏は「ついこの間も、ある役所の『将来のエース』と言われていた人が、辞めるというような話をしに来られた」と明かし、その彼は「どうでも良いようなつまらない業務をやらされている」と説明したという。だが、この記事を読んで私は2つの違和感を覚えた。

1つは、河野氏自身に関することである。私が以前、介護保険の創設準備に携わっていたころ、自民党の社会部会・介護保険小委員会で要介護認定について説明したことがあった。たまたま出席していた河野議員は“役人なんて何人死んでもかまわない！”と言い放ったのである。当時からヤジを飛ばすことで有名な人だったから、私はこの人はそういう人なのだと情けなく思っただけだったが、一緒に行った部下の医系技官が“自分は河野氏の選挙区だが、あんなことを言う奴には絶対に入れない”と言ったことを鮮明に覚えている。彼は、本当に心を入れ替えて霞が関のホワイト化に励んでくれるのだろうか。

2つ目は、霞が関の幹部官僚の本当の不満は自分たちの人事が内閣人事局に握られていることにあることだ。官僚に限らず組織人の評価は、日頃、接している当該組織の上司・同僚・部下が一番詳しい。そういう各層の意見が何となく融合し、組織としての評価が醸成されるのである。制度上の人事権を有する大臣・社長であっても、この組織自体の評価を無視することはできない（無視すれば皆が心からは着いてこない）。もちろん組織風土が硬直化したり、組織の誰かが派閥を作って専横を振るったりすることもあるだろう。そのときこそ組織全体の雰囲気をつんでいる大臣等の出番である。そういう組織自体の評価とは関係なく、日頃、接していない内閣人事局が幹部職員の評価を的確に為しうるだろうか。官邸の要路の人の好き嫌いやそういう人への官僚の忠誠の姿勢で幹部職員の人事が左右されるようでは、役人の士気が上がるはずもない。勤務環境をホワイト化すれば解決するという問題ではないのである。

付言すれば、「どうでも良いようなつまらない業務」が増えていることも確からしい。内閣府が経産省・電通あたりから入れ知恵された政策を押し付けて来ることも多いという。それが時宜を得たものであればともかく、そうでない場合は、急ぐべき政策そっちのけで内閣府対応に忙殺され、それが霞が関のブラック化の一因になっているとすれば、内閣府の在り方自体も見直す必要があるのではないか。

下り坂をそろそろと降りる

2022/10/01

上り坂より下り坂の方が危ないとはよく言われるが、年齢を重ね足元が不安になってくると愈々、痛感される。“下り坂をそろそろ(と)降りる”とは劇作家/演出家・平田オリザの表現であるが、下り坂を降りるときはそろそろと慎重に！ということだろう。

失われた 30 年と言われることもある日本であるが、特に、この 10 年は GDP のランクも下がり、労働者の賃金も減少するなど、まさに下り坂にあることが鮮明になってきた。経済対策として打たれた日銀の異次元緩和によりマネーが市中に溢れ出したものの、企業の設備投資などには結びつかず、その大半が株式市場に流入した結果、株価は高騰し富裕層の所得水準も上がった一方、国民の階層間所得格差の拡大が進んでいった。この金融政策からも明らかなように、この 10 年の日本は、まだ経済成長が可能であり、政策はその実現を目指すものという固定観念から抜け出せなかったのだ。

公共的なプロジェクトを見ても、そのほとんどが半世紀前の焼き直しであることに驚く。東京スカイツリー2012（東京タワー1958）、東京オリンピック 2021（同 1964。札幌も同様の道か）、大阪万博 2025（同 1970）、リニア中央新幹線 2027？（東海道新幹線 1964。1970 の整備計画による新線建設はまだ進行中）等々。二番煎じでないのはカジノだけとは情けない。最近はコロナ禍などで歳出規律が一段と弱くなり、巨額に達した国の債務を日銀が支えきれなくなった時のカタストロフも懸念されるなか、こんなノー天気な認識でこれから続く下り坂をどうやって降りてゆけるのだろうか。下り坂であるのに上り坂だと思い込んで、まだ走り続けられるとでも思っているのか。

日本が下り坂である要因の一つは、少子高齢化とそれに伴う人口減少である。だったら、もっと少子化対策に取り組めば良い？ だが少子化の進行は、女性の社会進出を進めてきた政策のほか、それを当然と考えるとともに自分たちも働きたい（働かざるを得ない）という女性たちの意識変化があったからであろう。人口の都市部集中も、産業構造の転換を進めてきた政策とそれに伴う生活の都会化に憧れる国民意識があったからにほかならぬ。そういう社会や国民の意識を考えれば、経済政策がなし得ることなど高が知れている。経産省等の一部に残る経済政策の万能信仰は戦前の満州国官僚（岸 信介ほか）の発想というべきであろう。

とすれば、少子化対策・地方創生・個性を伸ばす教育などで地道な努力を続けるのは大事なことだが、それに過度な期待をすることなく、所得格差の是正を地道に進めるとともに、この社会に生き辛さを感じている人々を包摂するための努力を“そろそろと”続けることが肝要である。そういう取り組みを続けるには国民の理解が不可欠であるが、それを可能にするのは空疎なスローガンやキャッチフレーズではなく、政治家や役人の誠実な言葉である。

質問に応えるけれど答えない

2022/10/15

先月末の新聞の短歌欄に次のような一首が載っていた。「質問に応えるけれど答えない術を学べる国会審議」西条市 村上敏之（佐佐木幸綱・選）。

国会のみならず審議会等における政治家・官僚の答弁は、予め内容が知らされている限り（内容が分からない場合はそれを想定して）、通常は役所で事前に準備する。単純な事実関係の質問でその事実認識に争いがない場合は簡単であるが、政策を巡る質問の場合は簡単に行かないこともある。質問内容に賛同できる場合は格別、直ちに賛同しがたい内容の場合は相手によって答弁振りに差をつけるのだ。将来とも接点がなさそうな相手であれば、冷たく突き放すこともあり得ようが、そうとも言えない者に対しては相手のご機嫌を損じないよう、少なくとも相手の虎の尾を踏まないよう細心の注意を払わなければならない。さらに難しいのは、政策の方向性が与党や政府内でまだ固まっていない場合である。答弁のニュアンスがどれか1つの政策の方向性を示唆するものと受け取られてはならない。これらの難しい条件があるなかで、常に相手方を満足させるに足る答弁案を書くことは不可能と言っていい。必然的に“官庁文学”を駆使して目的に叶った答弁案を書くこととなる。その意味で、“質問に応えるが答えない”と相手方に受け取られるようでは必ずしも十分ではない。せめて“答えてくれたような気がしないでもない”というところまで持っていくべきなのである。

筆者は、若いころから幾多の答弁案の作成に従事してきたが、老人医療費の再有料化に踏み切るか否かが焦点となっていた1980年、当時の社会保障制度審議会へ諮問する際に厚生・大蔵両大臣間で取り交わした覚書の趣旨についての答弁案を書いたことがあった。曰く「老人保健医療の在り方が喫緊の課題となっていることに鑑み、その在り方について検討することが必要であるとの共通の認識を確認したもの」である。この答弁案は当時の厚生大臣（野呂恭一）に「共通の認識を確認した」とは上手い言い方だと褒められた記憶がある。

さらに、答弁作成のコツとして上司に伝授された言い方もある。それは、ああでもない／こうでもないと縷々述べたうえで、「いずれにいたしましても、幅広く／慎重に検討してまいりたい」というものである。これは政策の方向性を示唆することがあってはならない場合に、“答えてくれたような気がしないでもない”と受け止めてもらえる可能性のある答弁案であろう。もちろん、この場合、ああでもない／こうでもないという部分をくどいくらいに繰り返すことが必要である。それにより相手方は自分の案も検討されるのだと受け止め、鉾を収めやすくなるのではないかというのが答弁側の魂胆である。だが、最後は“いずれにいたしましても”と有耶無耶にすることを匂わせるのであるから、やはり“応えるけれど答えない”答弁というべきか。

介護保険批判本を読む

2022/10/15

近くの図書館の書架を見ていたら、介護保険を批判する本が複数あった。日下部雅喜『介護保険は詐欺である』三一書房 2014・ほぼ同タイトルで同趣旨の著書/機関紙出版センター2016、下野恵子『介護保険解体の危機』法政大学出版局 2019、石原夏子『これでいいのか介護保険』ストーク 2007 を借りてきてザッと目を通してみた（樋口恵子・上野千鶴子・沖藤典子さんら有名人の著作を敢えて外したのは、より一般市民の立場に近いものをと考えたからである）。

制度に比較的詳しいと思われたのは下野著だったが、全体として介護保険料の水準やその徴収方法のほか、2014 年改正後に目立つ給付抑制についての批判が多かった。それらには気持ちの上では理解できるものもあるが、さらに進んで介護保険の制度構造の本質に迫るものはなかったように思われる。制度的な問題を指摘するのであれば、それを解決できる制度案を提示しなければならない。単に公費を増やせとか公費のみの制度に改めるべしといった提案はほとんど現実味がないのである。

私は制度創設実施に携わった者として、国民が仕方ないなと思う程度には制度を支持してくれることが必要だとずっと考えてきた。その意味で介護保険料の負担への納得感が最重要の問題であることは間違いない。だが今にして思えば、介護リスクに対応する介護保険料という負担の在り方にはやはり少々無理があったような気がする。介護リスクは加齢に伴い加速度的に上昇するが、65 歳からの介護保険料はその時々々の市町村における給付水準や被保険者の所得段階に応じて決まり、個々の年齢等にはリンクしない。確かに特に前期高齢者にとっては掛捨て感が強い負担であり、強制保険では理解が得にくい負担方法であった。詐欺的と言われるのも無理はないかもしれぬ。

これを回避する方策はあるか。正直に言えばそれは不可能であり、現実には健康保険料とセットで負担してもらい、介護リスクだけの保険料は止めるほかあるまい。実は、このような制度構想は、1994 年頃、介護保険の制度骨格が議論されていた厚生省内で私が提案していたものである（介護保険制度史研究会『介護保険制度史』社会保険研究所 2016／P188 図 10「医療・介護 2 枚看板方式」）。だが、当時、省内の大勢は独立型介護保険方式であり、私の提案は酔狂な案としか受け取られなかった（と思う）。それに何よりも私の提案の前提は、医療保険制度において健保・国保の両制度に加え“被用者年金受給者健康保険”を設けるというドラスティックなものであり、老人医療費無料化以来の老人をまとめて給付対象とするという発想を否定するものだった。制度上高齢者を分けるなど、当時（おそらく今も）の常識から遠く離れていたのである。

この常識が覆らない限り、介護保険制度は現在の制度骨格を維持したまま、被保険者年齢引下げという応急措置を挟みつつ、今後も給付抑制路線を続けていくだろう。

現代の“パンとサーカス”

2022/10/15

“パンとサーカス”とは古代ローマにおいて為政者がその支持を得るために民衆に与えたものとして慣用句のように用いられているが、その出処はユウェナリスの『諷刺詩』である。岩波文庫から『ローマ諷刺詩集 ペルシウス／ユウェナリス作』として国原吉之助訳で出ているのでお読みになった方もあろう。彼はアクイヌムという町でネロ帝の治世下である AD60～70 年ころ生まれ、138 年（か 132 年）ころにこの世を去っている。出版年は不明だが、『諷刺詩』はトラヤヌス帝（在位 98～117 年）かハドリアヌス帝（在位 117～138 年）の時代に書かれたようだ。

ハドリアヌス帝時代、ローマ帝国の領土は最大となり、ローマ帝国は盛期を迎えていたが、絶頂期に衰退が始まるのは歴史の常であり、「古い伝統を持つ良風美俗と勇士である」とされたローマ国の礎（エンニウス『年代記』）は帝政期には危うくなっていたという。世界中の富がローマに集積し、帝政期には金権主義が蔓延したのである。

『諷刺詩』第 3 歌「ローマは何でも金だ」・「人は誰でも、それぞれが金庫に貯めている額面でしか信用されない」・「優秀な才能も家庭が窮状では無名のまま埋もれる」…何だか現代日本の行く末のようにないか。そして第 10 歌、「我々ローマ市民は、選挙権を誰にも売らなくなって以来*、長いあいだ政治的な責任を放棄している。つまり、かつては命令権も、儀鉞も、軍団兵も、何もかも自分の意志で与えていたのに、今では我とわが欲望を制限し、ただ 2 つのことしか気かけず、ただそれだけを願っているのだ、穀物の無償配給と大競技場の催しものを」。このような事態を招いた政治的背景は何だろうか。訳注は「14 年にティベリウス帝は、政務官の選挙権を民衆から元老院に移した」とするが、それが“パンとサーカス”にどう繋がっていったのか（ローマの国富を背景に、“パンとサーカス”は共和政末期からあったとする見方もある）。

現代日本でも、選挙制度改革（小選挙区・比例代表制）以来、国民が政治意志を示す方法は随分と縮減してしまった感がある。代わりにというべきか、“パンとサーカス”は花盛りである。国民への一律の現金給付（マスクも含む）・市場原理に反するガソリン代の補助などはパンの配給に比しうるし、東京オリ／パラ・大阪万博・札幌オリ／パラはまさにサーカスである。全国旅行支援などは、パンとサーカスが一体となった“妙案”というべきか。

これらは経済対策の一環と考えられているが、立案する政治家・経済官僚・経済学者が考えるのは経済効果のみであり、それらが長期にわたって国民意識に与える正・負の効果、ましてや文化の蓄積・発展に及ぼす影響などには考えが及ばないようである。やはり日本は下り坂を飛び跳ねながら危うく降りていくほかないのだろうか。

貧すれば鈍する

2022/10/15

貧するとさもしい心を持つようになるという語があるが、社会保障政策の分野でも、それは当てはまる。振り返れば枚挙にいとまがないが、最近の話題では出産一時金の財源に後期高齢者が負担する保険料を充てようという提案もそれである。出所は財務省か厚生労働省か、あるいは内閣府か。おそらく MOF あたりだろう。それというのも、経済対策では野放図に散財しているが、社会保障に対する一般会計負担（社会保障関係費）の抑制は MOF の抜きがたい本性となっているからだ。「鈍」を「貧」に変えてもいいほどである。

さて、出産一時金に後期高齢者の医療保険料を充てる提案はどこが問題なのか。現役世代はもちろんのこと、前期高齢者が負担する医療保険料も出産一時金の財源となっているのだから、少子化対策のために後期高齢者も協力すべきだというのが提案の趣旨のようである。だが、これは後期高齢者医療を他の医療保険から切り離して独立の制度としたことの意味を全く理解していない。独立型の後期高齢者医療制度は、後期高齢者の医療費の一部に後期高齢者自身の保険料と一部負担金を充て、それで足りない部分を一般の医療保険からの財政支援と公費負担で補うという財源構成となっている。後期高齢者は、その年齢に達するまで健保の被扶養者で保険料負担がなかった者も含め、自分たちの医療費の一部について保険料を負担するが、前期高齢者の分を含め他の一般の医療保険加入者の医療費（出産一時金も含む）まで負担することは前提とされていないのだ。64 歳以下の医療費の負担さえしていないのに、直接の関係のない出産一時金まで負担することは、制度の建付けからしてあり得ない。

どうしても出産一時金を負担させたいのであれば、後期高齢者医療の「独立型」という建付けを変える以外に方法はない。少子化対策というスローガンだけでは無理なのである。現在の高齢者医療制度発足時、私は木（前期）に竹（後期）を接ぐような制度設計に合理性はないと反対の論陣を張ったが、幾多の応急措置を講じつつ、制度はスタートしてしまった。当時、これを推進した者は今回の提案にどう反応するのか。

後期高齢者医療制度の創設は、老人医療費無料化以来の議論の迷走の結果であり、戦後医療保障における最大の失策の成れの果てであった。昭和 40 年代前半に広がった自治体による老人医療費の負担軽減は、東京都の完全無料化（支払基金が窓口負担ゼロに協力）で流れが決まったのである。田中内閣による老人医療費支給制度創設には厚生省も MOF も反対のしようがなかった。政府与党を挙げて「福祉元年」を称揚したのである。それが、その後の高齢者医療制度の混迷、さらには制度的欠陥品というべき後期高齢者医療制度の創設、早くもその建付けを毀そうとする今回の提案に繋がるとは、誰が予想しえただろうか。

多元主義は平和をもたらすか

2022/11/01

9月下旬の朝刊に、ウクライナ侵略、香港やミャンマーでの出来事、旧統一協会と政治家の呆れた関係、東京オリ・パラ汚職のほか、元総理の国葬強行などで、“私の頭の中は、社会の動きに何もかも折り合いがつかず、ぐちゃぐちゃ”だという73歳になった女性の投書が載っていた。私も全く同じ思いである。とりわけウクライナ戦争は独立国家へのあからさまな侵略であり、従来の国際常識では到底、容認できるものではない。それらの無法国家と近代の民主制国家とは共存できるのか。自由や人権という近代の価値をそれらの人々にも主張できる根拠は何か、自由や人権という価値も18世紀啓蒙という西欧起源の理念に過ぎないのではないか。啓蒙的理性を至上のものと考え、その独善性のゆえに多様な価値を否定してしまう怖れがあるのではないか。とすれば、価値観が多元的であることを前提としてそれらの共存の途を探るべきなのか。だが果たして、それは可能なのか。

第二次大戦やその後の冷戦を経て、自由・人権・民主主義という近代の理性が勝利を収めたのち、世界や国際社会はそれが特殊西欧的なものではないかという観点から、多様性・多文化共生という方向に舵を切ってきた。しかし、ソ連や中国が強権化し、一度は民主制を採ったハンガリー・トルコ等でも権威主義が進んでいる。イスラム原理主義の国家も存在し、ベトナム・カンボジア・タイ等も強権化が進んでいるようだ。ブラジル・イタリア・フランス等も移民問題などでポピュリズムが伸長している。

20世紀を代表するイギリスの政治理論家・思想史家アイザイア・バーリンは、有名な「二つの自由概念」論文で“積極的自由概念”が自由の強制への転化をもたらしたとして、“消極的自由概念”を唱道したとされるが、その真意は人間の求める目的や価値は多様であり、両立できない場合もあることを認め、人間は、複数の価値の併存を受け入れる“多元主義”の下で生きるほかないということであった。当然、これは価値相対主義とは異なる。それはコーヒーにミルクを入れるのを好むか否かという選択を、親切が好みか強制収容所が好きかという選択を同列に扱うものだ。彼は、多元主義の下でも、不安定ながらも均衡を助長し保持することで対立を極小化できると考える（「理性の追求」）。人間には極端な苦しみを避ける、耐えがたい選択を避けるという公的義務があり、対立や衝突が生じた場合、それらの間に何とかバランスをとる努力を重ねるべきだというのだ。

だが、ウクライナ戦争や中国・ミャンマー等における人権抑圧を見ると、バーリンの面白みのない「映えない解決」を俟つことでよいかと思うことも否定できない。世界は長期的には多元主義へ向かっているにしても、今は一元主義に振れる時期を迎えているのかもしれない。冒頭の投書者の嘆きも、この今日の様相の反映と言えよう。

例えば政策について考える際も 5W と 1H は重要である。というよりそれらの全てを考え併せなければならない。だが、役人というか実務者は、5W・1H の後半の 3 つ（特に How）に引っ張られることが多い。ある政策を実施しようとしても実務的に困難であることが判明し、結局、実施できなかったという事態は避けなければならないからだ。もっと言えば、政治家や組織の幹部が筋の悪いことを言い出した場合、それを指摘するより、実施可能性（feasibility）を問題とする方が断りやすいからである（尤も、始めからそればかりを言い募ると、やる気がないと目を付けられるから、さまざまな可能性を検討したという姿勢を示すことが肝要）。このような思考パターンは役人の骨がらみとなっており、5W・1H の前半（特に Why）を抜きに、いきなり後半（特に How）のことしか考えられなくなっているのだ。元役人として我々から情けない限り。

このように How の系列に引っ張られてしまうことは、メディアにおいて新しい政策について報道・解説する場合にも増えているようだ。最近の例で言えば、「全国旅行支援」もその例であろう。旅行者や事業者はどうすれば支援を受けられるか、支援を受けられる者の範囲はどうか、どの場合が支援の金額が多いかなどが、報道・説明される内容の大半である。国からどれほどお零れがいただけるのかと群がる国民の精神を現わしているかのようだ。

だが、政策についての議論においてまず重要なのは Why の系列である。何を誰が**何故**行うのかを徹底して詰めなければ、国がやるべきでない政策に手を出し、結句、失敗して国民に害が及び、その後始末に苦勞することになりかねない。大袈裟かもしれないが、それはアジア太平洋戦争に至る経過を見ても明らかだ。否、最近の政策のほとんどは、Why 系列の議論が十分なされていないのではないか。仮に Why 系列の議論で辿り着いた内容が、現行制度の大きな改変を必要とする場合でも、当面講じられる応急措置が本来の姿に行きつく道筋が示されなければ無責任の謗りは免れまい。

ところで最近頃に、この Why の系列の議論が緩くなっている気がするのは何故だろうか。Why 系列と How 系列を繋ぐのは「財源」である。保険料財源は制度的にこの緊張関係がビルトインされているが、一般財源の場合は、安易な国債依存のため、それが弱くなっているのではないか。補正予算の編成の場合、使途・目的より、その規模が先に議論されるという始末である。景気対策として一定規模の公的支出が求められるという事情もあろうが、それにしてもまず規模ありきという議論はやはり変だ（政治家は、前もってわが地域・関連業界への恩恵を予想しているのかもしれないが…）。

Why 系列の議論の弱体化・空洞化は日本人が物事を深く考えなくなっている現れかもしれない。いやいや日本人もそれだけ大人になったということさ!…トンデモナイ!!

国民の祝日について

2022/11/01

9月第3月曜日の「敬老の日」を中心とする“シルバーウィーク”を10月に移したらという声があるそう。ハッピーマンデー法（通称）による成人の日・海の日・敬老の日・体育の日（スポーツの日）の移動は観光業界の要望を受けたものだったが、月を跨いで動かせとは国民の祝日と国民の休日との混同もここに極まりである。

「敬老の日」については筆者にも思い出がある。当時（平成10年）、全国老人クラブ連合会は9月15日を動かすことに反対の態度だった。9月15日の老人の日（祝日化に伴い敬老の日に改称）は地方の老人クラブの運動によって法定されたものだったからだ。私は老人保健福祉担当の大臣官房審議官だったが、観光業界のドンと言われるN議員から電話があり、「老人クラブの連中はなぜ反対なのだ。天下りが行っているので、厚生省も後押しをしているのではないか」ということだった。厚生省から天下りは行ってないし、老人クラブ独自の考えにより反対されていると思うと答えたことを覚えている。どうなるかと心配した本件は、与党社会部会の別のN議員の尽力により解決したのだった。即ち、老人福祉法の敬老の日を老人の日に戻して9月15日に固定し、それとは別に国民の祝日法で敬老の日を定めて9月第3月曜日とするという案である。老人クラブにとっては老人の日を中心に地域貢献するというのが本意だったから、自分たちを敬老という「敬老の日」にはしっくり来ていなかったのだ。本来の姿に戻ったわけだが、さて老人の日の本来の活動はどうなっているのか。

国民の祝日というと福田恒存の考察が、結論は別にして、面白い。国民の祝日は、国民の記憶・伝統に基づくものだという認識である。成人の日は古来の元服の習わしを踏まえたものであったし、体育の日は前の東京オリンピックの青空に象徴される復興遂げた日本の晴れがましい日の記憶に裏打ちされていた。ハッピーマンデー法は、祝日を単なる休日扱いする志の低い法律である。しかも、文化の日（明治節）・勤労感謝の日（新嘗祭）・建国記念の日（紀元節）は天皇制絡みだから手を付けないというご都合主義。「海の日」は、明治22年7月20日明治天皇が東北地方の巡航から灯台巡視船「明治丸」で横浜に帰港したことを記念して昭和16年に制定された日なのだが、インパクトに欠けるものであったためか、ハッピーマンデー法では忘れた振りをされているようだ。

それにしても、日本ほど国民の祝日（休日）が多い国も珍しいのではないかとドイツでは、1995年の介護保険創設時、事業主の保険料負担への影響を抑えるため、国民の休日を1日、減らしたと記憶するが、ドイツ国民の受止めはどうだったのか。日本経団連は賃金引上げには消極的な代わりに、国民の休日増加を受け入れているという認識であろうか。日本人勤勉説も疑わしくなってきた。

山県有朋と国葬

2022/11/01

元総理の葬儀における前総理の弔辞が感動的だったらしい。そこで触れられた銀座の焼鳥屋で二度目の自民党総裁選出馬を口説いた話など、自民党葬にこそ相応しいエピソードであり、このことは今回の葬儀の性格を如実に示すものであった。

前総理の弔辞で話題を呼んだのは、岡 義武『山県有朋』で引用されていた、伊藤博文を偲んで山県が詠んだ一首（かたりあひて 尽しゝ人は先立ちぬ 今より後の世をいかにせむ）であった。この一首は JR 東海の名誉会長の葬儀に寄せたメッセージにおいて元総理自身が引用したもので、その際、山県有朋は故人が最も評価する明治の元勳だったと紹介されている。山県は長年の盟友（前総理の弔辞。むしろ政敵）伊藤博文とは思想も人柄も対極的であった。「政党政治は皇国の精神に反し、国体に背く」とする山県は、自ら政党を組織し、その領袖になろうとする伊藤を許すことができなかった。山県の拠って立つ基盤は陸軍であり、彼は軍部の政治からの自立を目指して統帥権の独立・帷幄上奏権の確立を実現し、さらに軍部大臣の現役武官専任制をもって内閣を揺さぶることとなる。歴代の内閣は陸軍・司法省・内務省・貴族院に張り巡らされた山県閥が陰に陽に行う策謀に操られ続けた。明治天皇は冷たさと陰険さがつきまとう山県を敬遠、というより怖れていたようで、それは天皇が伊藤に示した親近感と信頼感とは対照的であった（山県はこれを羨み、天皇に遺憾の意を奏上したらしい）。その伊藤が暗殺され、明治 44 年に明治天皇が崩御した後も山県の専横は続いた。大正 11 年に山県が 85 歳で没した後も、彼が作った大日本帝国は山県の作った陸軍の組織・制度を利用した軍人らの暴走によって昭和の敗戦で滅びるまで残ったのだった。

山県は毀誉褒貶の甚だしい人であるが、当時の世界情勢に鑑み、彼を評価する人がいてもおかしくはない。元総理は学問・文化・芸術には無縁の人と思っていたが、岡義武著をしっかりと理解したうえで熟読していたのなら結構なことだ。だが、自分が評価するからと言って、山県有朋しか読んでいないというのでは困る。同じ岡の『近代日本の政治家』では、伊藤博文・大隈重信・原 敬・犬養 毅・西園寺公望が取り上げられている。政治家たるもの、先達の評伝や近現代史をしっかりと勉強して、自らの立ち位置や日本の在りようを常日頃、考え抜いてほしいものである。

山県有朋の国葬は大正 11 年 2 月 9 日に行われた。翌日の新聞は「議会でも協賛した国葬なのに、この淋しさ、つめたさは一体どうしたことだ。…席も空々寂々で、武と文の大粒のところと軍人の群で、国葬らしい気分は少しもせず、全く官葬か軍葬の観がある」と書いている。同じ会場で 20 日ほど前に行われた大隈重信の“国民葬”には会葬者 70 万人が長蛇の列を作ったという。だが、愚直な国家主義者・山県は、国民に嫌われることも覚悟のうえだったのかもしれない。（参考：半藤一利/伊藤之雄『山県有朋』）

国民皆保険とマイナ保険証

2022/11/15

マイナンバーカードの普及を進めようと、政府は保険証機能を組み込んだ「マイナ保険証」を制度化し、保険者による保険証との選択制とするとともに、将来的には従来型の保険証を廃止し、マイナ保険証に一本化する方針であるという。だが、その前倒し実施を表明した河野デジタル相発言への反発が強まると、岸田総理は軟着陸のための方式を検討する旨を表明したものの、最終的な着地点はまだ見えてこない。

マイナ保険証への一本化については、その取得が任意（申請主義）であるという「番号法」の趣旨に反する、“事実上の義務化”ではないかというものが大半であった。この批判は当然だとしても、仮にマイナ保険証に一本化された場合、現在の健保法の取扱い、即ち被保険者の加入義務を維持できるのかという観点も重要である。

被保険者に加入を義務付ける社会保険は実はかなり危うい構築物である。特に事業主を介さず、被保険者に直接、保険加入義務を課す国民健康保険の場合、それは特に顕著である。昭和 33 年、市町村国保加入者から起こされた訴訟において最高裁は、国民健康保険は公共の福祉に資するものだから、法による加入の強制は違憲ではないと判断したが、この判決は当時の最高裁判例によく見られる、やや乱暴な・一刀両断的なもので、個人の自由と公共の福祉のバランスという観点からもっと緻密に議論すべきであったと思う。実際、具体的な法令においては、この加入義務の危うさを考慮してさまざまな工夫が凝らされている。保険料の賦課上限の設定や厳格な給付制限事由（健保法 186・187 条）などはその例である。

このように健康保険が個人の自由制限という地雷を抱えている以上、同制度は被保険者に対して保険料負担以外に余計な負荷をかけないように最大限の配慮が必要だ。受診の際の保険証提示義務は保険資格の確認のために必要不可欠だが、それ以外は、被保険者の意向や利益に反する恐れのある不利益・リスクは慎重に排除すべきである。その意味では、被保険者の健康・医療情報は被保険者の同意ある場合に限り利用できるものとすべきであるし、特定健診のために保険者が受療の情報を企業の保健師に提供することも、本来は無条件で認めるべきではない（例えば精神科の受診歴を知られるのは誰もが嫌う）。行政機関等の自由な利用が制限されるのは当然だ。マイナ保険証には、それ以外の個人情報も搭載される可能性があるが、日常的に携帯する機会が増える以上、マイナ保険証の紛失・盗難等の際に暗証番号までも流出し、所得（収入）情報・資産情報・税/年金関係情報や家族情報やそれらが行政のデータと結びつけられた情報まで漏れる事態が絶対には断定できない。電子化された情報は必ず流出するものと考えるべきなのだ。そのリスクを怖れる富裕層は保険加入を忌避するかもしれない。そうなれば国民皆保険崩壊への第 1 歩である。

憲法を改正して合区を解消という本末転倒

2022/11/15

自民党の森山 裕・選挙対策委員長が、参議院選挙区の都道府県を跨る合区を解消して地方の意向を国政に反映させるべきだと主張しているらしい。先の参院選の違憲訴訟で“違憲・違憲状態”という判決がいくつかの高裁で下されていることに危機意識を感じての発言か。公務員の選定・罷免は国民固有の権利であり、その選挙については成年者による普通選挙を保障する（憲法 15 条）。両議院は全国民を代表する選挙された議員で組織し、その資格は人種・信条・性別・社会的身分・教育・財産又は収入によって差別されない（憲法 43・44 条）と憲法と定められている以上、人口の多寡にかかわらず都道府県ごとに 1 人の議員選出を保障するため合区の解消を図る法律改正は憲法違反であり不可能である。では、憲法を改正すればできるのだろうか。選挙権という基本的参政権は国民主権原理の端的な現れであり、その権利は国民に平等に保障されなければならない以上、それを否定するように都道府県ごとに 1 議席を割り当てることを認める憲法改正は憲法改正の限界を超えているというほかない。本来、1 人を 2 人と数えることはできない以上、選挙区制による一票の格差は 1.9999…倍までしか認められないと考えるべきだ。裁判所は国会の格差是正努力を条件に妥協的判断をしているに過ぎない。

アメリカの上院は人口に関係なく、各州 2 人ずつという構成になっている。これは、アメリカ合衆国の成立の際、13 州が独立の先頭に立ったことから、それを受けて連邦国家制を採ったことに起因する。ドイツも連邦制を採り、各ラント（州）は少なくとも 3 票（人口数に応じて各ラントの票数は 6 票まで増加）の投票権を保障されている。各州・各ラントへの議席配分は連邦制から導き出されたものなのだ。したがって、日本でも同様の議席配分をするとすれば、連邦制に移行するのが筋である。連邦制となれば一時あった道州制の議論も再燃しよう。仮に連邦制になり、そこから議員が選出されることになっても、正確な国民代表とは言えない議員で構成される参議院はその権能を相当に削減されるだろう。内閣総理大臣の指名権は衆議院に専属されるはずだ。

そうなった場合の参議院の役割は何か。二院制は、GHQ の原案だった一院制を日本側の要望で取り入れられたのだったが、改めてその在り方が問われることになる。

実は、地方自治法 6 条 1 項では都道府県を配置分合することは法律で定めればできることになっているほか、同法 6 条の 2 では二以上の都道府県の申請により内閣が国会の承認を得れば合併する道も開かれている。憲法を改正して、人口減少などによる議席減を回避しようとする以前に、国会や内閣、都道府県はこれらの権限を行使することが先決ではないか。現行法上できることをしないで憲法改正などと言い出すのは、改正のテーマを数多く並べて国民の眼を晦まそうという魂胆に違いない。

長期権力は腐敗する、況や絶対的な長期権力は…

2022/11/15

「権力は腐敗する。絶対的な権力は絶対的に腐敗する」と言ったのは英国の歴史家アクトン卿（1834－1902）であるが、腐敗する確率・程度は長期権力の方が高く、ましてや長期に及ぶ絶対権力は絶対的に腐敗すると言えるだろう。リウウィウスは「自由の淵源は、王の有していた権限のいずれかが削られたというよりも、コンスルの命令権が1年交代とされたことに求められるべき」と書いている。だが、習近平は慣行を無視して3期目に入ったほか、大統領と首相を回り持ちし、さらに憲法改正までしたプーチンはもとより、任期の定めがある憲法を改正してでも任期を伸ばそうとする独裁者も多い。他方、先進国では、アメリカは任期4年で、F・ローズベルトに3選の例はあったが、1951年に憲法を修正して3選を禁止している。フランスは2008年の憲法改正により任期5年で2選まで、韓国は任期5年で1期までと多くの国で大統領の長期政権化を防止している。首相が議会で選出される場合は、議会の判断に任せて、議員任期は設けても（ドイツは4年）、多選を制限している例は見当たらないようだ。となれば、各政党の代表、例えば自民党総裁の任期はどうか。かつては、任期は2年又は3年で多選制限なしだったが、1974年に連続2期まで、2017年に任期3年・連続3期までと変更され、今日に至っている。だが、約8年にも及んだ第2次安倍政権では特に後半期に驕りが目立ったことを考えると、3年×3期は長すぎるのではないか。政党が自ら健全な決定ができないのなら、国民が判断するほかない。

都道府県知事にはかつては5選という長期在任もあったが、最近は3選が多いようだ。それでも3選もすると行政が倦むとして当初それを否定しておきながら、結局は3選に挑んだ知事もいたから、政治家のそういう言は信用しない方がよさそうである。

長期政権の弊害は、権力者に諫言できる有能な士が周辺にいなくなり、彼が裸の大様になってしまうことだ。今回の習近平の指導部人事を見ると既にその兆候が表れているようだ。日本の場合を見ても、批判的な人の意見を聴こうという太っ腹の総理は少ないのではないか。だが、實際上問題なのは、本来、諫言も辞さないことが期待される霞が関の官僚が、内閣人事局を怖れるためか、与党の下請けに甘んじているように見られることである。かつては自らの仕事に誇りを持っていた官僚も、現在は政治家の意向を迎えるのに忙しく、そんな気概は持てないようだ。1年ほど前、財務省の主計局長が健全財政の重要性を訴える論文を『文藝春秋』に発表したことがあったが、次官となり退官した彼や、その後輩たちは最近の与党の専横をどう思っているのか。彼の論文は信念を持った役人の個人的アリバイに過ぎなかったのか。いっそ若い人に言っておこう、官僚となって日本を動かすなんて考えない方がよいと。仮に専門知と深い識見を持っていても、官僚ではそれを発揮しようがないからである。

薬価差益は薬価差損である

2022/12/01

厚労省に「医薬品の迅速・安定供給実現に向けた総合対策に関する有識者検討会」なるものが設置され、薬価差の問題も議論の俎上に上がっているらしい。薬価差益が医療機関・調剤薬局に生じ、その隠れた収入となっていることから医療機関・調剤薬局はその薬価差収入を得ようと熾烈な買い叩きを行う結果、公定薬価は改定のたびに下がり続け、その分が診療報酬等の財源に振り向けられるという構造になっていることを関係者は当然のことと受け止めているようだ。なかには、薬価（差）制度は自由競争による価格低下の効果を内包する優れた制度だと吹聴する者までいる。

医療機関や調剤薬局が仕入れ値より高額の対価を得ることができるのは、それが保険給付として行われるからである。薬剤の支給が保険給付ではなく、介護保険の福祉用具のように“販売”とされれば、医療機関・調剤薬局は医薬品販売業となるはずだ。

医療機関や調剤薬局に薬価差収入が入るのは、仕入価格はどうかろうと、公定薬価で全額償還（患者負担分も公定価格で算定）されるからである。仮に、薬価差収入をなくそうとすれば、保険からの償還価格を仕入価格（納入価格）にすればよいとの説もあるが、全国の医療機関・調剤薬局の実仕入価格（実納入価格）を完全かつ正確に把握できるだろうか。ITの進歩で相当部分はカバーできるようになっているかもしれないが、個別の仕入行為（納入行為）ごとの購入者・時期・量などの条件の違いを完全に把握できるのか。個々の購入価格を保険償還額に反映させるとしたら、医療機関・調剤薬局の事務は煩瑣を極めるだろう。また、歪な形ではあれ薬価差により機能していた価格競争もなくなり、薬剤費の高止まりとなることは確実である。

薬価差収入は医療機関や調剤薬局にとっては薬価“差益”であるが、保険者にとってはその裏側にある薬価“差損”である。医療機関や調剤薬局は、本来保険から償還受けるべき実経費ではなく、公定価格と仕入価格の差額（薬価差益）を不当に利得しているからである。医療機関・調剤薬局は薬価差が生じる絡繰を知悉（悪意）し、それを利用しているのだから、その不当利得は当然、利息を付して返還すべきなのだ。

医療機関の薬価差益は、かつて診療報酬が少なかったときの代償（隠れた診療報酬）といわれた時代もあったが、診療報酬の課税特例が廃止されるとともに、医師等の所得水準も大幅に改善している今日では、そんな言い訳も通用しない。それほど言うなら、医師等の完全な所得調査を実施し、国民に自分たちの所得水準の実態を明らかにすべきではないか。調剤薬局の場合、医薬分業の実現は最近のことであり、医療機関が薬価差を取るなら自分たちもという単純な発想から出ているようだ。本来処方権がない調剤薬局は後発品の品質の差でもネタに薬価差益を得ているのかと思っていたが、日常的に強引な薬価差要求をしているらしい。次回の調剤報酬改定の行方が楽しみだ。

社会保障と税の一体改革・再考 (1)

2022/12/01

安倍元総理への追悼演説を野田元総理がしていたことから、彼が取り組んだ「社会保障と税の一体改革」なるものがあったことを思い出し、中村秀一の論文「社会保障と税の一体改革はなんであったか」(『社会保障研究』2021,vol.5)を読んで復習した。政権交代・再交代という政治状況下で複雑なプロセスを辿ったことも興味深いですが、今回は、それは置いて、改革自体の基本構造を振り返ってみよう。

社会保障と税の一体改革の主眼は消費税の引上げ(5→10%)であり、消費税引上げ分の5%のうち社会保障の充実(待機児童解消・医療介護サービスの充実等)に1%(2.7兆円)、残り4%のうち年金国庫負担1/2への引上げに要する2.9兆円のほかは、後代への付け回し軽減に7.0兆円と引上げ分5%の半分以上(2.6%)を充てるというものであった。確かに自公から民主党への政権交代直前に定められた平成21年度税制改革法附則104条では「消費税は年金・医療・介護の給付及び少子化対策に充てる旨(基礎年金・高齢者医療・介護の国庫負担を「高齢者3経費」として国分の消費税を充てることは1999年から予算総則で規定されている)が、「消費税を目的税とすることも含め、区分経理を徹底するなどの使途の明確化」(2010年に設置された有識者検討会の報告書)までは実現しなかった。厳密な意味の消費税の目的税化をしなかった以上、予算総則で消費税を「高齢者3経費」に充てられると規定しても、実際の高齢者3経費の額は消費税収を大きく上回っているのであるから、その予算総則は国の“気持ち”を現わしたに過ぎず、実態としての意味はほとんどなかった。

そういう状況の下では、厳密な意味で社会保障における後代への付け回しがどれだけあり、当該社会保障の付け回し分が消費税率引上げによる国債償還の対象となることを国民がどれだけ納得しているかが問題となるはずだ。ここで国民の理解を得るには、「消費税を(厳密に)目的税とし、区分経理を徹底する」ことが必要であった。すなわち、ある社会保障の支出を消費税収の全部又は一部に収めることに国民が合意した場合にのみ、消費税の目的税化は可能なのであり、その同意に反して国債により消費税収以上に社会保障経費を費消した(付け回し)場合にのみ、その分の消費税による償還が認められるのだ。もちろん厳密な意味での目的税化は、消費税収の範囲でしか社会保障ができなくなるおそれがある以上、国民の理解と同意が不可欠である。その国民の合意を得るには、消費税の意味や効果についての国民が十分に理解していることが求められる。なお、社会保険の場合、すでに保険料収入が給付費用を規律しているから、保険料収入以外の財源として消費税を目的税化するのは馴染まない。どうやら、後代への付け回し軽減というのは、予算総則上の宣言に過ぎない「高齢者3経費」分の付け回しという財務省の口車に載せられてしまったのではないか。

社会保障と税の一体改革・再考（2）

2022/12/01

確かに 1990 年代末から 2000 年代初頭にかけての当時の厚生省内外では、長年の概算要求基準で痛めつけられてきたせいか、もう消費税しかないという雰囲気ではあった。“社会保障と税の一体改革”に社会保障という名目を貸すことによって消費増税の恩恵に与れるという思惑があったことは否定できまい。にもかかわらず、消費税率の 5% の引上げ分のうち“社会保障の充実”に充てられるのは 1% 分程度に過ぎず、半分以上が後代への負担の付け回し軽減に使われてしまったのである。そのような結果を招く遠因となった認識は中村論文にも出てくる。

中村論文では、基礎年金の国庫負担割合の引上げを例に挙げ、年金法上は規定されても、その財源が確保されなかった（2009 年の年金法改正）とし、従来の社会保障改革では財源の面では「片肺飛行」を余儀なくされてきたとする。“税法は財務省と総務省の所管であり、また自民党の税制調査会が主導権を持っていた状況では、厚生(労働)省が社会保障の制度改革と税財源の確保を一体的に行うことは不可能であった”からだという。だが、それは当然のことではないか。自らの特定財源を持たない限り、公費財源の制度・事業を所管する各省は、歳出予算を財務省に要求することが任務であり、財務省は一般会計の収入見積を勘案しながら、各省の歳出予算の要求を査定し、各省は原則としてその範囲内で歳出予算を執行する。基礎年金の国庫負担の場合が異例なのだ。所要額が巨額に上る基礎年金の国庫負担の引上げについて、財源の目途が付かないままに年金法に規定することを財務省が容認したのは、年金制度の安定という政策的な判断もあったろうが、いずれこれを梃子に消費税の引上げの道筋を付けようという思惑があったからに違いない。

社会保障と税の一体改革を実現するための具体的な制度見直しは、鳴り物入りの割には“社会保障の充実”に振り向けられる財源が少なかったせいか、人目を引きそうなスローガンで厚化粧を施したうえでの“お出まし”となった。医療介護総合確保促進法がその 1 例である。同法では“地域において効率的かつ質の高い医療提供体制を構築するとともに地域包括ケアシステムを構築することを通じ、地域における医療及び介護を総合的に確保する”ことを目的に掲げ、その実現のために国における総合確保指針／都道府県・市町村計画の策定のほか、都道府県ごとに設置される医療介護総合確保基金からの支援等が定められた。基金からの各事業者へのバラマキが一段落した今日、都道府県や市町村の計画、国が認定する医療機関の再編計画の進行状況はどうなっているのだろうか。果たして国民生活はそれによってどれほど充実したのか。最近、大量に発行されているコロナ対策や経済対策のための国債も後代への付け回しであるが、その償還財源確保に“社会保障”という錦の御旗はもう使えない。

記憶の戦争とナショナリズム

2022/12/01

冷戦後の世界でもいくさは絶えない。ウクライナやパレスチナのような熱い戦争ではなくとも、記憶の戦争はどこでも行われている。日本人は、先の敗戦は一部軍人の暴走の結果であり一般庶民は被害者だったという GHQ や中国指導者の見解に自足して韓国等の植民地支配や中国その他のアジア諸国への加害の歴史を忘れがちである一方、原爆投下については、「過ちは繰り返させぬ」（広島）だとか「浦上燔祭説」（長崎）とか自らをすっかり被害者の立場に同定し、米国の加害責任を追及する声は少ない（米国退役軍人会に遠慮しているとは思えぬが…）。だが、歴史認識を巡る記憶の戦争では、通常は、自らを悲劇の犠牲者と位置付けることにより、加害者を追及できる立場に立とうとする。このような記憶の戦争を分析したのが、林 志弦『犠牲者意識ナショナリズム』東洋経済新報社 2022 である。著者は 1959 年ソウル生まれ、ワルシャワ大学等で研究・講義を重ねてきた西洋史（ポーランド近現代史）研究者。彼がポーランドに留学したことは大きな意味を持った。従来、ポーランド人はナチス強制収容所で殺されるなどナチズムの犠牲者であると同時にスターリニズムの暴力の犠牲者でもあると自分たちを規定してきたが、実際にはそれほど簡単に済ますことができないことが分かってきたのだ。1941 年ポーランド東部のイエドヴァブネという小村で起こったユダヤ人住民の虐殺事件の犯人は長年の隣人だったポーランド人であったことが 2000 年に出版されたヤン・グロスの著書で明らかになり、大きな議論を呼んだのである。これは自分たちもユダヤ人と同様にナチスの被害者であるというポーランド人の自己規定を否定するものだった。ホロコースト犠牲者であるという徴憑は現代の記憶の戦争において最大の武器なのであるから、これは大問題であった。

だが、林は、ホロコースト以外にも多くの記憶の戦争を取り上げ、“犠牲者”が加害者でもあり得るし、この 2 者以外にも協力者・黙認者・傍観者など様々な態様があるという。また、各国は犠牲者であるという“正統性”を得ようと、あるいはその汚名を避けようと歴史認識に関し、さまざまな主張を展開していることも紹介している。

彼は、このような風潮を「犠牲者意識ナショナリズム」と呼ぶ。結局、これも「民族英雄のナショナリズム」に代わるナショナリズムの類型であり、克服されるべきことを強調する。ナショナリズム（国家主義・民族主義）は、尊王攘夷の水戸学も、ドイツ・ロマン主義の文化的ナショナリズムも、直接的な政治的ナショナリズムに移行しがちであるから、その安全運転は極めて重要だからである。個人の自由と権利の尊重は、そのための欠かせない前提だ。ミュージシャンの大友良英によると、最近のヨーロッパで開催される Jazz Fes では出演者の国名が credit されることはないらしい。国籍などに関係なく、自らの音楽だけでぶつかり合う芸術空間の素晴らしさを思う。

違憲立法審査の光と影

2022/12/15

さる6月24日、米連邦最高裁は約半世紀前に中絶の権利を認めた「ロー対ウェイド判決」を覆し、各州が中絶を禁止することを容認する判決を出した。だが、若年層を中心にこれに反対する意見が強く、続く中間選挙での民主党の善戦の一因となった可能性もあるらしい。日本国憲法でも最高裁による違憲立法審査が認められており、三権分立のシンボルの1つとして学校教育などでは積極的に評価されてきた。だが、この連邦最高裁の判例変更を見ると、話はそんなに簡単なものではないことが分かる。最高裁判事によって自由に変更される判例の在り方は「法とは何か」という基本的問題を改めて提起するほか、議会による立法すら否定する司法権に民主主義的根拠はあるか、終身制裁判官が時の大統領の思想的立場によって自由に任命される手続きに問題はないか（上院の承認手続きは必要）…といった問題群である。従来、アメリカでも“裁判官は憲法の明示の規定（明示的でなくとも文言に含まれていることが明らかな憲法規範だけを適用すべきである）とする「原意主義/解釈主義」と“原意ではなく現意を裁判官が見出し、それを適用すべきだ”という「非原意主義/非解釈主義」という2つの立場があった。前者は、立法者の意思を尊重する姿勢に親和的である一方、後者は、それまでの連邦最高裁の「リベラル」な判例の役割を正統化するものと受け止められてきた。R・Dworkinは、この2つの立場を踏まえながら、政治的道德原理としての“純一性”を主張する。仮に、中絶の可否が各々独立した主権者である各州に委ねられるとしても、そのようなバラツキがアメリカの憲法体制の残りの部分と原理において整合しているか否かが問われるというのだ（『法の帝国』邦訳1995）。

日本では最高裁長官は内閣の指名に基づき天皇が、その他の最高裁判事は内閣が任命する。裁判官候補者の名簿は、弁護士出身者については弁護士会等の意見も聴きながら、最高裁が作成すると聞くが、この慣行も最近は軽視されることもあるらしい。また、かつて佐藤・元総理は学者出身の田中二郎裁判官の長官就任案に難色を示したこともあったという。最高裁判事を務めた憲法学者・伊藤正巳がせめて学者出身裁判官がもう一人いればもう少ししっかりした議論ができたはずと言うのも示唆的だ。

筆者は専門家の職業倫理を基礎にすることは必要だと思うが、それに安住することがないよう、候補者の選定基準とそれに基づく判断の根拠がしっかり説明されることが必要であると思う。裁判官人事の国会承認の制度化という“民主主義に賭けるか”どうかは、二院制の現状もあり、悩ましいところだ。野党の一部には改憲して憲法裁判所を設置すべきという意見もあるようだが、憲法条文のRealityを確保するには、現行の付随的審査制を維持すべきではないか。筆者の役所での最初の仕事は薬局配置の距離制限であったが、後年、その根拠法は最高裁で“光輝ある”違憲立法とされた（嗚呼）。

経済学というレンズ

2022/12/15

経済学は社会科学の中で唯一、真の“科学” (?) と認められた学問分野である。その証拠に 1968 年、スウェーデン国立銀行が創立 300 周年祝賀の一環としてノーベル財団に働きかけて「経済学賞」も設けられている。経済学の強みとされるのは数学の力も借りた現実社会の分析力・説明力にある。経済学というレンズを通して世の中を見れば、あらゆる問題に解を与えることができると受け止められているのだ。それもあってか、経済学者や経済アナリストはいつも自信満々に処方箋を示す。その割に、経済政策について経済学者やアナリストの見解が一致しないのは不思議であるが…。

経済学というレンズは、世の中を自らの尺度（分析・説明力）に合わせて見る傾向があるようだ。であれば、経済学というレンズを通して視た場合、世の中全体がクリアに見えたような気になるのは当然である。だが、言うまでもなく世の中の出来事や仕組みは複雑である。現状のかたちは、幾多の歴史を経たものであり、かかわる人々も多く、かつ多様である以上、経済学というレンズを通した場合、そういう現実の歴史性・多様性が視えてこないような気がする。

具体的に日本の医療を例に挙げて考えてみよう。我が国は国民皆保険という社会主義的な医療費ファイナンスの仕組みを採りつつ、医療サービスの供給・利用に関しては、限定された規制を除けば、極めて自由な仕組みとされている。医療機関の自由開業制・患者のフリーアクセスはその現れである。しかし経済学というレンズを通して医療サービスの提供・利用を視る者には、この実態は我慢できないもののようだ。彼らは、医療機関は地域で適正に、かつ、その機能に応じて配置されるべきであり、患者もいきなり大病院にかかるのではなく、まず地域のクリニックにかかって、そこでスクリーニングされるべきであると言う。経済学というレンズを通したら、医療サービスの在り方が何故かこのように社会主義的なものになるのは面妖というほかない。

だが日本の医療サービスの実態は、上述のとおり Amorphous なものであり、それを経済学の観点から一律に割り切ることはできない。そこで経済学というレンズで視る人は、一部の成功事例を取り出し、それに倣えば仕組み全体を変えることができるという論法に切り換える。地域医療の中で総合診療医がうまく機能している事例とか、〇〇方式といった具合に地域包括ケアが成り立っているとされる事例である。或いは、“かかりつけ医”とか“地域医療構想”というスローガンを掲げて制度化しようという場合もある。それらの多くは看板倒れに終わるだろう。Amorphous な実態はなるべくしてなったのであり、政府が操作して変えることは困難だからである。かつて CT が出始めたころ、地域ごとの適正配置とか複数の医療機関による共同利用が主張されたことがあったが、診療報酬により今ではどこにもある装置になってしまったではないか。

格差拡大とその是正の難しさ

2022/12/15

日本における国民の所得格差の拡大が進んでいるようだ。結果として高度成長過程で形成された分厚い中間層は消えつつあるという。かつては食糧管理制度・地方向け公共事業・地方交付税制度等が結果として都市部と地方に所得を均霑し、中間層の形成に役立っていたのであろうが、それらが解体・縮小されたうえ、その後の新自由主義的経済政策による規制緩和によって日本の中間層は大きな打撃を被ってしまったのである。分厚い中間層の存在が日本の社会基盤の安定を支えていたのだとして、格差の是正・中間層の復活の必要性を訴える声は根強い。

国全体が経済成長している時期と異なり、経済が低迷する現在では個別の政策により格差縮小を目指すほかないが、税制改革や規制改革により拡大した国民の所得格差は、それらの改革により受益した層の利益が既得権化し、所得格差の縮小はなかなか進まない。金融所得の分離課税や所得税における1億円の壁はその典型である。かつては70%を超えていた最高税率を再度、それに近い水準まで戻すこともほとんど不可能であろう。労働法制も規制緩和により格差拡大の後押しをした感がある。岸田総理が当初、所得倍増と言っていた政治プランも、いつの間にかNISAの普及拡大に衣替えしてしまった。抑々、“新しい資本主義”などというキャッチフレーズが噴飯ものだった。官邸（経産省・電通？）にはA・スミスやケインズ級の経済学者がいるのか？

それはさておき、経済対策や物価対策として打ち出されるガソリン代・電気ガス代の補助も所得水準に関係なく行われるため、それらの使用量の多い高所得層に有利に働く。本気で格差縮小を考えているとは思えない。さらに言えば、消費税率の引き上げもより多くの痛手を受けるのは低所得層だった。厚労省はそのお先棒を担ぐのに忙しく、低所得層対策は不十分だったのではないか、生活困窮者自立支援制度は低所得者対策として機能しているのか。労働組合も既得権益保持団体になってしまったようだ。

格差縮小を目指す税制改革すら既得権益に守られて実現できないのは、政府が企業経営者等の声に配慮するからであろう。経済財政諮問会議のメンバーを見ても、関係閣僚・日銀総裁のほかは、経済界から3名・経済学者1名という構成である。そういう構成であるから、何かと言えば経済に悪影響を与えとか、企業経営者が委縮してしまうといった言い訳が次々と出てくる。労働者も所得が伸びているのはITや情報関係職種が中心で、介護・保育や流通といったエッセンシャル・ワーカーは取り残されている。企業が大幅な増益となり巨額の内部留保を積み上げても、日本の労働者ときたらストライキはおろか、声すら上げようとしない。正規/非正規の同一賃金原則だけがかろうじて爆発を抑えているのだろうが、それだけでは若者は将来の夢を描くことはできまい。これでは経済の長期低迷が続くはずである。

民主主義に万歳何唱？

2022/12/15

“民主主義に万歳二唱 (Two Cheers for Democracy)” というのは英国の作家/評論家 E・M・フォースター (1879～1970) の有名な言葉 (「私の信条」1938) で、ご存じの人も多いだろう。曰く、民主主義には二度万歳をしよう。一度目は多様性を許すから、二度目は批判を許すから。ただし、二度で充分。三度も喝采する必要はない。民主主義は現代の他の政治形態に比べればそれほど憎むべきものではないという程度には、支持に値するという彼は「私が憧れる民衆とは、感受性が豊かで新しいものを創り出したり何かを発見したりはしても、権力の有無などは考えない人々であり、そういう人々に活躍の場が与えられるのはどこよりも民主主義国」なのだとし、「もうひとつの長所は批判を許すこと」だという。それがなければスキャンダルは必ず揉み消されるからだ。その限りで彼はマスコミの価値も議会の価値も信じるという。

さて民主主義国を標榜しているはずの日本はどうか。多様性については未だ途上というべきか。批判の許容については議会・メディアの存在を一応は評価しよう。問題は政府・与党にあわよくば、これらを抑制しようという姿勢が見え隠れすることである (国会の開会要求を握り潰す・放送法による強制対応の示唆など)。現憲法は GHQ に押し付けられたという声もあるが、憲法が具現する民主主義も同様の押し付けなのか。そんな民主主義だから、本当は根付いていないと考えるべきなのか。

民主主義に万歳三唱する気になれないのはその脆さも一因である。アラブの春はほぼ全滅したし、ハンガリーやトルコの政権の強権化、ビルマやタイの軍事クーデターなど、近年は民主主義の脆弱性を示す事例に事欠かない。挙句の果ては、トランプに煽動された群衆の連邦議会襲撃・ドイツのクーデター未遂など民主主義が定着していたはずの国でもそれは危機に瀕している。元々、軍部の力の強い国もあるが、そうでなくとも一応は民主的に選出された政治指導者の政権が長期化し、それに伴って強権化する場合も多い。立法・執行 (警察・軍も含む) 権力を握っている政権は民主主義というガラス細工を毀すことなど訳もないのだ。我が国の場合も、2012 年から始まった安倍＝菅長期政権は、そのような危険性を孕んでいたような気がする。

では、民主主義という政治システムは抑々維持困難なのだろうか。国民を主権者とし、その代表者が立法府を構成し、立法府 (または国民) により選出された執行府が統治し、司法府がそれらをチェックするという民主主義の仕組み自体、細心の注意を払って扱うべきものである。冒頭のフォースターによると、あの英国でさえ 1931 年成立の挙国一致内閣では「反逆煽動法」が作られ、表現の自由が委縮したという。彼は、これは合法的仮面をかぶった専制政治であり、「持久的ファシズム」と呼ぶべきものだとする。民主主義は脆いーそんな民主主義を万歳三唱で称えるのは危険である。

法律学というレンズ

2023/01/01

かつて WTO の交渉にあたったどこかの外交官が、経済のチームでまとまっても法律の連中が入ってきたら、議論が細かくなって紛糾してしまうと語っていたが、確かに法律(学)というレンズを掛けると、細部まで見えるにしても、見える範囲は狭くなってしまう。きっと、それは凸レンズなのだろう。その所為か、一般の人が持つ法律のイメージは芳しいものではない。「正直者に法なし」・「法は善人のために作られたものに非ず」・「法多ければ賊多し」という法諺は法の本質を穿っているし、「法は蠟細工の鼻を持つ、故に勝手に曲げることができる」・「正義の秤は財布の乗った方に傾きやすい」というのは、その実態を捉えたものだろう（穂積陳重『法窓夜話』所収の法諺）。

私は、社会保険や社会福祉に関する法令しか詳しくないが、これらの法令に接する国民はほぼ「法律は難しい」とか、「法律家は杓子定規だ」とか言って、これを敬して遠ざけることが多いようだ。民法学者の末広厳太郎は『役人学三則』の中で、その第2条として“およそ役人たらしとする者は法規を盾にとりて形式的理屈をいう技術を修得することを要す”と皮肉っぽく書いているが、行政法規を所管する役人に接した国民の率直な印象はまさにそうかもしれない。こういう風潮は組織の中で、法令に関わる職能を持たされている人々にも伝染する。役人と非役人とを問わず、法に従うとは法令の条文の表現に従うことだと思い込んでしまうのだ。その条文がどのような意図で書かれたのかとか、それはどういう意味を持つのかといったことに思いが至ることは少ない。もちろん、これは行政法令の条文を書く側の責任でもある。結果に辿り着くためのプロセスのみを書き、その意図や意味についての説明がないのだ（法令の条文上、それを書き込むことができなくとも、法令の参考資料や解説でしっかり理解できるようにすべきだ）。そんな条文ばかり書いていると、役人も、結果に至るプロセスを正確に書くことが立法事務だと考えてしまい、法の意味や意図を考えなくなってしまうだろう。似たような傾向は法学者にもあるようで、財務省で税務畑を長く経験し、退官後、一ツ橋大学で租税政策を講じていた私の知人が、租税法の学者が現行条文を前提とする議論に終始しているのを見て、条文を変えればいいのに…と思っていたと話してくれたことがある。社会保障法でも同じことがあるのではないか。

人々は、法の杓子定規を嫌い、公平であることを求める。だが、実態に即した「公平」と法の杓子定規な適用が常に両立するとは限らない。末広は前記著作所収の「嘘の効用」で、法に合わない新事実が発生し、条文そのままの適用が不公平をもたらすと考えられる場合、裁判官はあえて擬制（嘘）という方法を採用するという。末広は、それにも一定の効用はあるが、むしろ法律改正の必要を暗示するものだとする。擬制の方法を採用する場合でも、その法令の意味を知ることが前提であることは言うまでもない。

清濁分けて飲む

2023/01/01

豪傑は“清濁併せ呑む”と言われる。大物政治家もそういわれることが多い。だが、彼らは、清も濁も分からずに呑んでいるのだろうか。濁の中には有害物質や不潔な細菌が含まれているおそれがあるのに、それを意識することなくガブ呑みしていたら体を壊すに違いない。そんな奴は小物である。だから豪傑（大物政治家）といえども、そこはしっかり分かっていて解毒剤や胃腸薬も併せ飲んでに違いない。西郷南洲は知らず、近年の政治家では大平・中曽根元総理が当時の田中派の力を借りたこともそうだったと思う。政治的野心を持つ人間にとって、それを避けて目的を達成しようというのはムシが良すぎるというべきだろう。本シリーズ③で紹介した P・ロザンヴァロンは、その著『良き統治』において統治者に「高潔さと真実を語る」ことを求めているが、清濁併せ呑むことも辞さない者に「高潔さ」を求めることは無い物ねだりというほかない。「真実を語る」ことも、「嘘は吐かない」程度で我慢すべきだと思う。トランプは平気で嘘を吐いたが、ビル・クリントンは W・H スキャンダルの際には実態はともかく「嘘は吐いていない」ことに拘った。正直な G・ワシントンの逸話は作り話だったそうだが、その精神は歪な形ではあれ、まだアメリカに残っているらしい。一方、日本の政治家は、嘘を吐く代わりに、もっぱら記憶力の減退で乗り切っているようだ。

私はそのかみ役人になった際、自分は“清濁併せ呑む”ことができる豪傑でもないし、それは公務員の在り方にも反するので採ることはできないと考える一方、“「清」しか飲まない”という純粹無垢ではこの世の中は渡っては行けないと思うくらいの世間知はあったので、“清濁分けて飲む”ことにした。清と濁を分け、濁は濁と意識して飲むのである。もちろん有毒物質を含むような「濁」は飲まず、やや悪臭のする「濁」を、鼻を摘まんで飲む程度である。それでは官界ではやっていけない？ そうかもしれない。したがって公務員は、ひどい「濁」を飲まなければならないときのために、何らかの国家資格を持つか、髪結いの女房を娶るべきだと、当時の私は考えていた（いずれも実現しなかったが、幸い、ひどい「濁」を飲むこともなく退官に至った）。

だが公務員生活をしていると、政治家との関係で相当ひどい「濁」を飲まざるを得ない場面に遭遇することもある。政権交代がほとんどない日本では特にそうである。公務員が「濁」も気にせず飲み始めると、その毒が全身に廻り公正な判断ができなくなる怖れが出てくる。その自覚のない「善意の公僕が実効ばかり考えてとんでもないことをやりだし、自分は万能の神だとうぬぼれる場合もある」（③で紹介した E・M・フォースターの言）。しかも、彼によれば「この手の官僚は特に内務省に多い」らしい。だが「濁」を飲みながらそれと意識しない官僚も、議会で疑義が出るとなれば用心するだろう。政権交代がなくとも議会の存在は公務員の在り方を掣肘するという次第。

戦争は人間の性(性)なのか！？

2023/01/01

世界戦争で明け暮れた前半と異なり、20 世紀後半はそこまでの大戦争は起きず、人間の理性と民主主義が勝利したように見えたが、21 世紀は NY のテロに始まり、昨年はロシアによるウクライナ侵略が起こって、20 世紀後半の理念は脆くも崩れ去ったようだ。やはり人間は戦争をせずにはおられぬ生き物なのだろうか。

I・バーリンが「ジョセフ・ド・メストルとファシズムの起源」(『反啓蒙思想他二篇』岩波文庫)で言及するフランスの反革命論者ジョセフ・ド・メストル(1753～1821)は、それを真っ向から肯定する。戦争は決してなくならない。戦争は人間が造ったものではなく、神の定めたもうたものだからである。彼は、理性の働き(合理的批判)・自由主義・普遍主義・懐疑主義・経験主義・自然科学的思考・演繹的思考など18世紀啓蒙の全てを否定する。人が造るものは人が傷つけ、人の手を超えるもののみが生き残るというわけである。彼によれば、合理主義は無神論、個人主義、無政府状態に導く。社会組織は人々が自然の上位者を承認するからこそ固まるのであり、人々が従うのは…自然的権威についてのある感覚を彼らが信じるからである。国家なくして社会はあり得ず、国家は主権という最高の法廷なしにあり得ない。主権は無謬性なしに、無謬性は神なしにはあり得ない。教皇は地上における神の代理人であり、あらゆる正統な権威は教皇から引き出されるというのが、彼の政治理論である。当然、その思想は深く反民主主義的であるだけでなく、個人の自由と社会的経済的平等、そして人間の友愛のもろもろの政治的含意に完全に対立する。ここから、なにゆえに正しい者がパンを失い邪悪な者が栄えるのかという問いにも、彼はこう答える。もし一人の善人が不運に遭うとしても、神がそれなくしてはすべてが混沌に帰してしまうもろもろの法を一人の個人の利益のために変更するとは期待できない。

ド・メストルは、サルディニア王国の大使としてペテルブルグに滞在していた際、ロシアの反西欧派の保守主義者に気に入られたという。その一人、セルゲイ・S・ウヴァロフ伯は後に教育相となり、悪名高き三つのスローガンー正教・独裁・民族性ーを宣言した。プーチンのロシアは当時と全く変わっていない。

さて、今日、個人の自由や民主主義の旗印の下に世界の政治秩序を基礎づけることは困難かもしれない。バーリン自身、一元論と多元論の間で多元論に傾いているのである。だが、仮に個人の自由や民主主義が西洋起源のもので完全な普遍性を持たないとしても、しかし、人間には極端な苦しみを避ける、耐えがたい選択を避ける公的な義務がある(バーリン『マキアヴェッリの独創性他三篇』岩波文庫所収「理想の追求」)ことは、人間性の最小の働きとして多元的世界観の下でも認められるのではないか。一方的な侵略により、他国の人間に極端な苦しみを与えて良い筈がない。

全世代型社会保障構築会議報告書を読む

2023/01/01

昨年 12 月 16 日、全世代型社会保障会議構築会議の報告書がまとめられた。全世代型社会保障とは何か。その基本理念として、Ⅱ 全世代型社会保障の基本的考え方の 2 に、①「将来世代」の安心を保障する、② 能力に応じて全世代が支え合う、③個人の幸福と共に社会全体を幸福にすることのほか、④制度を支える人材やサービス提供体制、⑤DX への取組が掲げられている。このうち①は当然のことだが、今までは制度設計において将来世代のことは考慮の外にあったのだろうか。それとも負担を将来世代に先送りしていたとの事実認識を示しているのか。保険料財源による制度は、将来世代の負担も考慮されるが、公費財源の部分は安易な公債発行に依存していた嫌いはある。だが、それを言うなら、経済対策・コロナ対策・防衛費増額の財源についても同様だろう。②については、応能保険料を前提とする制度において所得再分配がどこまで認められるかを併せ考えるべきであるし、住民税非課税の低所得者基準など所得捕捉の向上にもそろそろ手を着けねばなるまい。③が中間層を厚くすることの意義を強調するのは良いが、それを「社会全体の幸福」という語で表すことには危険を感じる。

世の中では「社会保障」の語で社会保険も、公費による給付・事業も区別なく使われているが、この報告書も例外ではない。だが、自助に基づく共助の仕組みである社会保険と公費財源による公助の制度を安易に同列に扱うべきではない。介護保険で進んでいるように保険料＝税の同一視が進むおそれがあるからである。

Ⅲでは、各分野の改革の方向性が述べられている。全世代型社会保障という大仰なタイトルなので、全国民を対象にするベーシック・インカムでも提起するかと思ったが、1 はこども・子育て支援、仕事と子育ての両立支援であり、内容は出産一時金の大幅増額のほかは常識的である。出産一時金の増額は、産科の収入が増えるだけであるが、その財源として後期高齢者の保険料を充てるとというのが全世代型らしいのだろうか。高齢者医療制度の守備範囲を超えることは、本シリーズの⑩で触れたとおりであるが、孫のための費用であれば爺・婆も文句は言うまいという根性はさもあり。2 の勤労者皆保険は当然であり、素人好みの安易な一元化論に釘を刺したものか。3 の医療・介護制度の改革では、高齢者医療の自己負担に踏み込みたかったのだろうが、政治的配慮からか一般論に終わっている。後期高齢者の保険料負担割合について介護保険と同様にするのは当然である。踏み込み不足とは言え、高齢者の自己負担は本丸である。だが、それも見方を変えれば、福祉元年の老人医療費支給制度の呪縛がまだ残っていることを意味している。東京都の老人医療費完全無料化、それを国でも制度化したことの罪は本当に重かった。介護では職員配置基準の柔軟化の検討がそっと入れられている。かえって労働過重とケアの低下を招き、職員不足も解消されないと思われる。

自由・平等・★

2023/01/15

自由と平等は追求すべき価値とされるが、この両者が矛盾なく両立するとは限らない。富の自由な追求の結果、所得の不平等が生じることは避けられないからだ。富の自由な追求によって生じる所得の不平等を税制や公的な給付により完全に均すとしたら、自由な経済社会は成り立たないだろう。それでは、許容できる限度で、自由と平等を調停し両立させる工夫はないものか。昔から、王侯・貴族や宗教者等によって行われてきた慈善（Charity）はその一つであるが、一方的な施しでは限界がある。自由・平等・友愛（Fraternity）はフランス革命の標語となったが、対等の関係性は滲み出るものの、その及ぶ範囲となると狭く感じられる。19世紀の末のフランスではカトリックの臭いのする友愛に代わって、連帯（Solidarity）という語が登場した。「連帯」は相互性のニュアンスが強く、例えば「保険」の精神にそれが表れているという見方がある（A・コント＝スポンヴィル）。社会保障の分野に「保険」が取り入れられたのが「社会保険」であるが、それは自助（それが同時に他助になることも含意）として保険料拠出をし、保険給付の事由に該当するときには（自他を問わず）給付が保障される契約であり、この契約への加入が法により義務付けられるところに社会保険たる所以があった。この加入強制は社会保険の要であると同時に、実はもっとも弱い環である。昨今、社会保険の契約性を無視した政策も目に付くが、それが社会保険の基礎を突き崩す恐れがあることを忘れてはならない。

普通の市場取引でも、自由と平等を両立させる工夫が凝らされることがある。談合（bid-rigging）である。規模の大きい建築・土木工事の場合、企業規模などに応じて、業界（裏）団体などが受注先を割り振るのだが、その際、各企業の事業量のバランスにも配慮されるらしい。建て替えの場合、以前の実績がものを言うし、そうでない場合も当該地域の実績により一種の縄張り（ヤクザみたい）として認められる場合もあると聞く。談合は建築・土木関係だけでなく、医薬品卸や電力関連、広告関係などの業界でも幅広く行われているようだ。業界各社の生き残りを賭けた慣行であり、彼らにとっての自由と平等の調和を図るものであるだろう。亀井静香は、談合を日本の伝統文化だと喝破したが、そういう側面もなくはない。もちろん、公の競売・入札における談合は刑法の談合罪を構成するし、また公私を問わず入札に際し行われる談合は独占禁止法の不当な取引制限にあたるが、にもかかわらず、何度摘発や処分をされても後を絶たないところを見ると、これらの規定は（スピード違反と同様）「法（法律）を制定することは容易であるが、遵守することは難しい（ローマ法諺）」という部類に属すると思われるべきか。それとも抑々「法（法律）は自然の秩序を考慮する」という法格言に反する不自然なものか。だが、業界秩序を“自然”の秩序と言うことはできない。

社会学というレンズ

2023/01/15

(前に書いた経済学のレンズ・法律学のレンズとは異なり、これは本当の雑文です。) 私が 10 年ほどいた大阪大学人間科学部は、教育学系・行動学系・社会学系と大きく 3 つの系に分かれ、それぞれが張り合っていたが、私は社会学系の講座 (正式には社会環境学講座。昭和 47 年の創設時は“環境“が流行していた) の所属であった。社会学系講座と言っても、狭義の社会学にとどまらず、哲学 (主に東大系。京大系の哲学は文学部)・文化人類学などのほか、福祉社会論分野も社会学系に含まれていた (「社会保障政策論」の私もそこに属す)。講義やゼミはそれぞれの教員が担当するが、修論・博論の審査や公聴会は講座全体に開かれていたし、修士課程や博士課程の入試や面接は講座の分野ごとに行われており、私の属する福祉社会論分野は社会学分野と一体となっていて行われていた。もちろん福祉社会論固有の入試問題は、社会学分野の一部の軒を借りて出題していたが、面接はその別もなく、両分野一体で行われていたと記憶する。

当時の院の入試受験者では、学部からの内部進学は約 4 割、留学生を含む外部進学が約 6 割と言ったところか。修士課程への進学は内外ともそれほど困難ではなかったように思うが、これは博士・修士課程を併せた一定の院生数の維持が文科省から求められていたからだ。しかし、博士課程への進学希望者には厳しかった。内部進学であっても博士号取得後の研究者としての就職が困難であることが先生方の厳しい姿勢に繋がっていたように思う。社会学と言っても幅が広い。Weber や Durkheim のようなマクロの社会学は少なくなり、計量的な手法を用いるか、ミクロの分野を扱った社会学 (以前、「バイクライダー便の社会学」という本を出した若手がいた) が太宗を占めている。多彩な社会学というレンズは乱視が入ったカラーレンズかもしれない。院の入試面接の際、研究者志向の者には、具体的なフィールドをどこにするかという質問がよく出たものである。ある修士課程希望者がどういう社会学者を目指すかと訊かれたとき、よく TV で見る若手の名前が出てきたので、皆、失笑してしまった。

大学等のポストに就いてなくとも、最近、社会学者とか脳科学者とか国際政治学者という肩書で TV 等に出ている人を目にする。組織に属さずとも良いが、少なくとも研究論文・学会発表において相当の実績があることを求めるべきではないか。

私が最初に社会学者を見たのは大学の教養課程で受講した、先日、他界された見田宗介先生であった。有斐閣の『現代社会学入門』をテキストに、ミルズとかリースマンという名前が出てきたことを覚えている。大学の授業は往々にして雑談しか記憶に残っていないものだが、その時、見田先生は、歯磨き粉はメーカーが作って宣伝しているが、歯は歯ブラシで磨くだけで充分で、歯磨き粉を使う必要などないとおっしゃった (と思う)。私は、それ以来、20 年ほど歯磨き粉を使わなかった。

“為すと成る”のスペクトラム

2023/01/15

人間のやる気にはさまざまなレベルがあるが、以下は、それについて私の考えたスペクトラムである。①何とでもなる（豊臣秀吉の“泣かぬなら泣かせてみようホトトギス”から私が考えた言葉）、②なせばなる（上杉鷹山。なさねばならぬ何事も…と続く有名な言葉）、③何とかなる（植木 等「黙って俺についてこい」の歌詞）、④なるようになる（一休宗純が大徳寺の弟子に残した手紙にあった言葉）、⑤なるようにしかならない（奥泉 光『東京自叙伝』に出てくる言葉）、⑥どうなとなれ（富士正晴の短編のタイトル）。あえて態度として示すと①剛腕自信、②克己勉励、③楽観主義、④楽観的諦観、⑤悲観的諦観、⑥諦観放念と言ったところか。私自身は役所等で働いていたときは、基本的に④で、状況がよくないときは⑤というあまりやる気のない態度（恰好よく言えばクール）だったし、退隠後の今は（世の中への関心が薄れ）⑥である。

さて、一般的にはともかく、政治指導者に求められるのはどういう態度だろうか。①や②の態度のリーダーは頼りになる感じがしようが、彼がやろうとする内容によってはかえって傍迷惑となる場合もある。秀吉の文禄・慶長の役（朝鮮出兵）、牟田口廉也のインパール作戦などは、その例である。④や⑤という態度のリーダーはどうか。多くの政治リーダーの胸奥には、表面の強気の態度とは異なる自信のなさや不安（④や⑤）があるのではないか。それでも、いったん言明した「なる」の方向性を変えることは容易ではない。しかし、状況が許さず「なるように（すら）ならなかった」場合の対応まで考えているのが真の指導者というべきだ。そういう意味では特に昭和の軍人の多くは落第であった。⑥の態度は大阪人（富士は、晩年、茨木の竹林に住み、隠者のごとく生活していた小説家・詩人。同人誌 VIKING。）らしい物言いだが、陸軍に応召された際、「自称三等兵」に徹して生還を期したようだから、一筋縄にはいかない。⑤の奥平 光『東京自叙伝』の主人公が信奉する思想が「なるようにしかならぬ」である。何事も「なるようにしかならぬ」と考える信条は、実は日本人の古くからの心情ではないか。1945 年 8 月の終戦の詔勅でも「朕ハ時運ノ趣ク所堪ヘ難キヲ堪ヘ」と、時の運びでそうってしまったから仕方なく…と述べられている。丸山眞男が「歴史意識の『古層』」で「つぎつぎになりゆくいきほい」と定式化したとおりだ。

再度、強調するが、リーダーが①や②の態度で政治に携わると碌なことではない。中国史家の宮崎市定も「おおよそ世の中に未熟な人生観で騒ぎ廻られることほど、迷惑なことではない。われわれはこれまで、いろいろな組織の点取り主義の働き者のためにどれほど犠牲にされて生きたことか。下らぬ政策や実践はない方がいい。何もせずに昼寝をしてもらった方がよっぽど有難いことがある」と書いている（『東洋史の上の日本』1958）。何でもやろうとする近頃の政策はどうか。

異次元の少子化対策？

2023/01/15

岸田総理が異次元の少子化対策を打ち出すという。財源には、消費税をいう与党幹部もいるようだが、総理本人の会見によると、社会保険にも年金保険・医療保険・介護保険のほか雇用保険などいろいろあるので、それらも視野に入れた検討になるらしい。全世代型社会保障構築会議の主要メンバーであった慶応義塾大学の権丈善一氏が自民党政務調査会に提出した資料（2021/4/27）では、年金・医療・介護の各保険から「子育て支援連帯基金」に拠出することで、これら保険の将来給付水準の高まりを期待するとともに、雇用保険の両立支援機能とも連動するとされていることから、こういうイメージも総理の頭にはあるのかもしれない。

だが、年金保険は自分の年金のための保険料、医療保険も同様に自分の医療のための保険料であるし、介護保険も少なくとも1号保険料はそうである。本来の給付以外の給付に充てるために、それらの保険料に上乗せすることはそれぞれの保険契約からは正当化されない。介護保険の2号保険料は医療保険の例によって徴収されるが、名目はあくまでも市町村の介護保険料であるように、また児童手当の事業主拠出金が厚生年金保険料の例により徴収されても、それは児童手当の拠出金とされているように、子育て支援のための上乗せ保険料も名目的にも「子育て支援給付」のためのものでなければならぬ。だが、それによって少子化にストップがかかれば将来の高齢期の医療・介護が守られるといったタラ・レバ話では現在の保険料負担者を納得させることは困難だ。また名目の如何を問わず、介護保険料や介護納付金に上乗せすることは介護給付の不十分性が突かれるだろう。仮令、応能的に仕組んでも、給付と反対給付(保険料負担)の1：1対応は成り立たないのである。今どき、そんな頭の固いことは言うな！という声上がるかもしれない。しかし、社会保険の“契約”という礎石まで崩れてしまったら、この市民社会（権利と契約）の底が抜けてしまう。

にもかかわらず、あえて無理を承知で社会保険の活用方策を考えると、児童手当事業主拠出金を引上げ、その分を保育所運営費の上乗せに使うことぐらいか。もちろん、教育費や給食費の軽減などターゲットを絞り公費財源で行うのがまともである（児童手当については、かつて厚生省の担当局長が国会で“出生率の向上に繋がったというデータはない”と答弁したことがある）。

社会保険は本来、保険料負担者のものであるにも関わらず、子育て支援の保険料（保険者拠出の支援金でも同様）は、足りない公費の肩代わり、諫言すれば、政府が保険料を自分の金のごとくに扱う（租税化する）ことである。それは保険料拠出が拠って立つ「自助の精神」を蝕むことになるのだ。政府が、国難を強調して国家総動員的な政策を主導することは、それ自体が国難を招くことになりかねないと思う。

社会保障改革論議への違和感

2023/02/01

社会保障は常に、何時になっても改革すべき対象として議論されている。だが、本当にそれはあるべき姿なのか。社会保障の機能が、常に人生の選択を迫られ、生活の不安定に脅かされる産業社会の人々（農業社会では生まれてから死ぬまでの人生はほぼ決まっていた）に将来生活の見通しや安心感を与えることにより、そのアイデンティティを支えることにある*とすれば、それが頻繁に変わることは望ましくない。もちろん、社会保障も経済社会の産物であるから、その変化にあわせて fine tuning する必要がある。年金保険におけるマクロ経済スライドのイメージである。tuning の方法自体は制度的に決められていることが望ましい。逆に言えば、制度設計をする場合には、制度内容に影響を与える事項をできる限り内生化してその耐性を強くしておくべきなのだ。それが不十分な結果、多くの変化が外生的なものとなり、それに合わせて“抜本的改革”の必要性を叫ぶのは、制度設計が拙かったと自白するようなものである。医療保険、特に高齢者医療はその代表であり、介護保険もその列に連なりつつある。生活保護制度は比較的うまく設計されており、本質的な改正はなくて済んでいる（生保の制度改正が少ないことは責められるべきではなく、むしろ賞賛すべきなのだ）。児童手当制度は基本理念が不確かであったため、その後、迷走が続いている。

社会保障改革論議で、社会保険とそれ以外の公的給付制度が一緒くたに論じられていることもおかしい。日本社会が自助原則に基づいているとすれば、社会保険を中心としつつ、公的給付はそれが機能しない分野を受け持つと考え、両者を区分して議論すべきである。それを“社会保障”という語で一括することは議論を錯綜させるばかりだろう。負担能力に応じた給付という考え方を社会保障の名のもとに社会保険にも当てはめようというのは両者の区別を曖昧にし、国民に誤解を与えるものである。

私は、国庫負担が嫌いである。財政当局による国庫負担減らしのための制度介入を招くからだ。したがって保険料増徴を避けようと社会保険に公費財源を投入する場合、それぞれの投入の理論的根拠を明確にしなければならない。かつて健保連は、健保組合の拠出金増に耐えかねて国庫負担引上げを主張し、面妖な後期高齢者医療制度に繋がったし、市町村（都道府県）国保は説明困難な公費負担が次々と作られ、複雑怪奇で理解不能な化け物のような制度になってしまった。

他方、公費を投入すべき政策分野における安易な国債依存は無責任な政治および政治家を生み出している。防衛費でも少子化対策費でも増税が必要なら堂々と主張するがいい。何事も他人(将来世代を含む)の財布を当てにするようでは責任ある政治は成り立たないのだ。政治家はもちろん国民も負担を通じて政治に責任を持つべきである。

*これは三木内閣のライフサイクル計画構想の際、S・Hughes の『意識と社会』を読んで着想した。

当為と意欲と能力

2023/02/01

ゲーテの詩や小説は全く読んでいないが、その『格言集（新潮文庫・高橋健二編訳）』は愛読している。そこに、①当為（ゾルン/sollen）と意欲はあるが、能力がない。②当為と能力はあるが、意欲がない。③意欲と能力はあるが、当為がない。即ち、①為すべきことを欲しはするが、それをなし得ない。②為すべきことをなし得るが、それを欲しない。③欲し且つなし得るが、何をなすべきかを知らない”というのがある。役人時代にこれを読んで、誰某は①～③のどのタイプに当たるかと考えて脂下がったことがある。皆さんも仕事仲間の顔を思い描いて、この当て嵌めを楽しまれたら如何。

この言葉は、ゲーテが息子の家庭教師であり、自身の秘書も務めた Riemer（リーマー）対して語った（書いた）ものらしいが、改めて読んでみると、人間を当為・意欲・能力の3つに因数分解して、その組合せによって人間を類型分けする、言葉遊びというかパズルのようなものだったんじゃないかという気がする。ゲーテが、深淵そうな顔付きで、“人間には3種類あってね”と、リーマーを煙に巻いたのではないかと想像するのも面白い。①の、当為のレベルが高いために、意欲はあっても、能力が及ばないことは普通にあることだ。②は、当為が明確になっていて、その実現能力もあるのにそれを欲しないというのは、どういうことか、欲されない当為とは何だろうか。主観的な当為ではなくて、社会的なそれであって、いやいやながらも生計のためにやらざるをえない仕事のようなものか。それも日常茶飯のことであり、人間の1類型というほどのものではあるまい。

③はさらに不思議である。当為が何かを知らずに、それを欲することがあり、あるいはそれをする能力があるなどということが本当に言えるのだろうか。漠然たるものであっても何らかの当為が隠されているのではないか。例えば、二世議員の中には、政治家である親の振る舞いや周囲のチャホヤ振りをみて、自分も政治家になって威張ってみたいとか、周りからセンセーセンセーと呼ばれたいと思う人がいるかもしれない。特定の分野についての政策的定見などなくても、立候補したがる政治家の子弟の多くはそんなレベルの当為だろう。

岸田政権の打ち出す政策を見ると、意欲はあるらしいのだが、実現するのに必要な方法や財源を明確にしないため、能力に疑問が持たれている。また、当為についても、漠然たるスローガンは掲げられるものの、具体的な内容は明らかでない場合が目につく。“異次元の少子化対策”とか“新しい資本主義”はその例である。政権発足時の“所得倍増計画”はいつの間にか“資産所得倍増計画”にすり替わってしまい、当初の狙いに含まれていた格差の解消は、高資産者優遇の格差拡大にひっくり返ってしまった。何をすべきか、当為の内容こそもっともって議論されねばならないのに。

介護（高齢者ケア）の現在

2023/02/01

介護保険の創設は、高齢者ケアの在り方も大きく変えた。制度化を機に、特養ホーム等ではユニット型個室が原則とされたほか、介護福祉士も介護職の中核として認知されたと言えるだろう。制度自体の存続可能性については、本シリーズ⑭で書いたとおり楽観は許さないし、20 年以上に亘って複雑化し続けた介護保険制度はまるで迷路かジャングルのようになっており、私自身はもう「どうなとなれ」（本シリーズ③⑧）という心境だが、創設時、高齢者ケアを進化させるべく導入した仕組みがどうなっているかは、自称“介護保険の産婆”としては気になるところだ。

特養ホームなどにおけるユニット型個室の原則化は、故・外山 義（元・京大教授）による入所者の様子や介護職員の動線についての実証的研究があって初めて実現できたものだったが、一時、多床室への揺り戻しの動きはあったものの、物理的にはほぼ軌道に乗ったと見て良い。だが、厚生労働省当局の熱意・関心はどうか。また、現場の受止めは、費用負担などから稼働率を上げるべく、本音は多床室に傾いているのではないか。他方、この分野の研究者は何をしているのか。外山先生の衣鉢を継いで、最近の特養ホーム等の実態について実証的な研究はなされているのか。特養ホーム入所条件の厳格化（要介護 3 以上）のほか、要介護者の高齢化・認知症者の著増・介護職の不足という状況変化は、現場の高齢者ケアにどういう影響を与えているのか。地域包括ケアなどというスローガンはどうでもよい。現場のケアこそが大事である。

介護福祉士は、斎藤十朗厚生大臣の指示により 1987 年に制度化されたが、介護保険創設により花開いたと言ってよい。当初は、国家試験問題の作成も手探りで、看護師のそれを参考にしたくらいであった。介護福祉士は高齢者ケアの分野で活躍しているが、その専門性はどれほど高められているだろうか。介護職の専門性は、技術的なことに留まらず、高齢者になることをトータルに理解することに基づく。心身状況だけでなく、生活環境・人間関係の全般に亘って高齢者を理解しなければならないが、それは至難の業といってよい。ケアとは何かに関する哲学的・人間学的研究もかなり深みを増してきたが、高齢者ケアの本質を突き止めるには至っていないと思われる。やはりケアとは思弁的に割り切れるものではなく、実際のケアの経験から導かざるを得ないだろう。現在の介護職の働き方は、そのような観点から構成されていると言えるだろうか。ケアの現場といっても、入所施設・通所施設・在宅と、生活環境は区々である。高齢者をトータルに理解するには、これら様々なケアの現場を知る必要があるのではないか。介護福祉士の社会的ステータスを上げるためには、これら複数のタイプの現場経験を求めてもいいかもしれない。介護福祉士として入所・通所・訪問の介護現場を経験した者を主任介護福祉士とすることも検討に値するだろう。

月額 1 億 6,800 万円超の医療費

2023/02/01

やや旧聞に属するが、昨年秋に発表された健保連の高額医療費交付金交付事業結果によると、2021 年度の超高額レセプトの最高額は 1 億 6,852 万円だったという。2020 年度は 1 億 7,143 万円だったので、2 年連続 1 億 6,800 万円超えである。2021 年度の 1 億円超は全部で 7 件、そのすべてが「脊髄性筋萎縮症」に対する超高額薬剤「ゾルゲンスマ」の投与によるものだった。この薬は、ノバルティスファーマの製品で、薬価収載時、国内最高の「億超え」新薬として話題になったものである。薬価算定では、先行のスピンラザと違い、1 回の投与で長期にわたる有効性が確認されたことから、有用性加算（50%）等が付いてこの薬価となったらしい。脊髄性筋萎縮症という遺伝性難病の特効薬であり、私も本薬剤の薬事承認・薬価収載に異を唱えるものではない。一般的に、超高額薬剤の薬事承認と薬価収載の関係について考えてみたいのだ。

薬事承認と薬価収載はそれぞれ薬機法と健保法に基づくもので、法律上、両者がリンクするものではない。薬機法で医療用医薬品の承認を得ても保険適用しないことは理論的には可能なのだ。それでも一部の例外を除き、薬事承認＝薬価収載という運用がなされているのは、偏に医療保険各法により、全国民に保険加入が義務付けられているからにほかならない。法律が違うからと言って、厚生労働大臣が薬事承認した薬剤が、全国民に加入義務がある保険診療では使えないとなると、国民は皆保険体制に疑問を持ち、事実上金持ちのための薬事承認だという批判も出てこよう。一部の者のみの加入義務付けであれば、両者は両立可能なのだが、国民全員の加入義務である以上、厚生労働大臣はそういう判断をせざるを得ないのだ。

だが、以前のオブジーボ騒動のように財政当局は超高額薬剤の保険適用は避けたいというのが本音であろう。仮に、超高額薬剤の支給を保険外併用療養費の適用対象とし、その使用の可能性を残すという提案がなされるとしたらどうか。それでは当該薬剤を用いた保険診療が認められたことにはならないので、結論は変わるまい。やはり厳しい使用条件付きでも薬価収載はされなければならないのだ。それでは、算定薬価を（従来ルールを変更してでも）抑制することは可能か。水面下の薬価交渉ではそういう罅迫り合いもあるが、薬価算定ルールの明確化が求められている以上、理屈の通らぬ薬価算定は困難だろう。では、メーカーが国の提案する薬価に不満な場合、その不当性を裁判で訴えることは可能か。国は薬価収載に処分性は認められないと言うだろうが、裁判所はどう判断するか。この分野の法律学的研究はほとんどないので裁判所も困ってしまうだろう。私は、薬価算定は契約的性格が強いと考えてきたので、契約当事者間の合意が形成されなかった場合は契約不成立と解するほかならないと思うが、健保法の解釈として薬価収載の処分性が認容されたら、司法はどう判断するのだろうか。

マイナ保険証・再論

2023/02/15

昔の健康保険証は、被保険者・被扶養者を合せて世帯ごとに与えられ、大きさもカードの倍くらいの中途半端なもので、しかも三つ折りだった。多くの家庭では仏壇の引き出しなどに大事に保管されていたものだ。子どもの修学旅行などでは、とりあえず写しでもいいから携行するようにと学校から指導されたこともある。私は医療保険を担当していた時、保険証のカード化について日医と交渉することがあった。日医の趣旨は、保険証の記番号のカルテ・レセプトへの転記ミスにより、基金から返戻されることが多いので、カード化により確実に転記ができるようにしたらというものであった。記番号等をカードのエンボスや磁気テープに記載することなどを検討したが、日医はレセプトのオンライン請求に繋がることを警戒してか、本気ではなかったように思う。時は移り、保険証の個人カード化も実現し、携帯性・利便性も著しく向上し、遂にはマイナンバーカードの IC チップの電子証明機能に保険証を兼ねさせようという動きまで出てきた。昨年、最終的には保険証を廃止して、マイナ保険証に一本化するという乱暴な案まで出され、保険証を使った実質的なマイナカードの義務化であるとして世論の反発を受けると、総理はマイナ保険証に代わる新制度を設けると答弁したが、この検討はどこまで進んでいるのか。(参照：本シリーズ②国民皆保険とマイナ保険証)

マイナカードを取得しない人の理由は、デジタル庁が昨年 1～2 月に実施したアンケートでは“情報流出が怖いから”が 35.2%と最も高くなっている。意図的であろうとそうでなかろうとシステム情報は絶対に流出する。メディアは政府に対する国民の信頼のなさを言うが、文書や情報を改竄・消去・捏造する事件が相次いだ以上、政府が情報漏出の心配はないと言っても無駄だろう。国民の不安が個人情報の流出にあるとすると、マイナカードを保険証や免許証と一体化させることは、その危険を増すことに直結する。個人所得の捕捉率を上げるため関連情報を一元化する必要はあるとしても、そうであれば猶更、マイナカードの IC チップ部分に、皆が携行する保険証情報を組み込むべきではない。田中康夫は、浅田 彰との“憂国呆談”（2022 年 12 月 5 日）で、明治学院大学の石原 俊が“アメリカでは Social Security Number Card は「持ち歩かない」ことが基本となっている”と書いていると紹介している。石原は Card 取得時に個人情報漏洩リスクがあるからと持ち歩くなと注意されたいらしい。

内閣府でマイナンバー制度づくりに長く携わり、今もデジタル庁の参与をしている M 氏は、カード取得の義務化は法的に難しいとしたうえで、カードを持ちたくない人はカードによる社会的便益をその分下げることになるので、高速道路の ETC と同様、より割高な対価を要求することも考えられるという。だが、この論理はマイナカード取得者に一定額のポイントを付与するとした時点で既に破綻している。

歴史は繰り返す―既視感のある風景

2023/02/15

自治体による子ども医療費の助成が広がっている。市区町村の 6 割が高校生まで無料化しているという調査結果もある。その狙いの第 1 は言うまでもなく、子育て支援策を拡充して少子化に歯止めをかけることであろう。だが、国民皆保険を前提に医療保険の自己負担分について市町村が都道府県の補助を受けて助成するという、その実施方法には問題がある。自己負担分がなくなれば、過剰受診や過剰診療を招いて医療費の増加が予想されるからである。これにより最も財政影響を受けるのは医療保険の保険者だ。いわば自治体は厳しい財政運営を強いられている保険者にさらに重い石を載せているのである。自らが運営する国保被保険者に限って助成するのであれば、その財政影響について自治体が責任を持つことができるが、被用者保険についてはそうは言えない。いわば自治体は他者に迷惑をかける行為を勝手にしているのである。子ども医療費の無料化により少子化に歯止めがかかるというエビデンスでもあれば格別、それもないのだ。私は、既視感とともに 50 年前の自治体による老人医療費の無料化を思い出す。特定年齢層が自治体の助成によって一般より高い給付を受けられることは、各人がそれぞれの制度で求められる保険料を負担し、それを前提に平等に医療給付を受けるという国民皆保険の理念と本当に整合するのか。(年少者に限らず) 低所得世帯の受療が抑制されないよう必要な助成は行うことはあり得ようが、それが所得制限なしで行われる場合には、他の年齢層と比し、特定年齢層のみを優遇するとの誇りは免れまい。年少者の場合、確かに過剰な受診と診療を誘発した老人医療費のような弊害は比較的少ないだろうが、それでも小児科が患者であふれ、十分な診療ができなくなるといった弊害は出てこよう。子ども医療費の助成は平成に入ったことから出てきたが、老人医療費の無料化に懲りた自民党社労族議員や厚生省は当然、消極的だった。当時、橋本龍太郎・元厚生大臣はもっとも強硬な反対論者だったはずである。

老人医療費無料化は自治体の施策を国が後追いの的に制度化したのが最大の失敗だった。当時、東京・大阪・神奈川・京都・福岡などの都府県は革新系の知事で占められ、田中角栄内閣はそれに対抗するべく、国自らも老人福祉法に老人医療費支給措置を制度化したのである。今回の子ども医療費無料化についても全国知事会は全国一律の医療費助成制度の創設を国に求めている。だが、国は絶対にこれに応じてはならない。現在の地方単独措置に投じられている都道府県・市町村の負担の何分の 1 かは国の負担になるからだ。自治体はそれで浮いた公費分で更なる無料化年齢の引下げを図るかもしれない。実際、東京都は国の老人医療費の無料化で浮いた都費を使って対象年齢を 65 歳まで下げてしまった。自治体は安易に国に頼るのではなく、最後まで自らの政策の責任を持つべきではないか。「地方の時代」なんだから。

中医協と薬価基準

2023/02/15

かつて日医の副会長（後に会長になった）に、中医協は普通の審議会とは格が違う“協議会”なんだぞと言われたことがあった。確かに中医協の委員は保険者・被保険者、医師等、公益を代表する者から構成され、その任命に当たってはそれぞれの立場を適切に代表しうると認められる者（要するに日医）の意見に配慮すべき旨が定められているなど、利益代表性・当事者性が強い。だが、かつての社会保険審議会も各側代表による構成だったから、法律上、中医協が別格とまでは言えまい。中医協の特異さは、国民皆保険の基本である診療報酬・薬価基準に関する権限の大きさに由来するのだ（2004年には社会保障審議会医療部会・医療保険部会も関与することになったが、やはり実質的には中医協の役割が大きい）。診療報酬と薬価基準の決定権限は、健保法上、厚生労働大臣にあるが、同大臣は、それらの内容について中医協に諮問し、その答申を得なければならない。また、それらに関連する行政上の諸ルールについても、法的な位置づけは不明だが、中医協が決定し、或いは了解を与えることも多い。

ところで厚生労働大臣が、中医協の答申に基づき、診療報酬（診療行為の項目と単価）及び薬価基準（収載品目と価格）を決定する行為の法律的性格はどう捉えるべきか。国は、健保法に基づく大臣の一方的・創設的行為だと言うに違いない。確かに、通常の診療報酬は、大臣が専門家たる中医協の意見を聴いてその採否・評価を定めるのみで特定の者の個別利益に関わるものではないから、一方的・創設的行為と言っても差し支えないと思うが、薬価基準（収載品目と価格）については通常、特定の医薬メーカーの医薬品が前提となる（現行の薬価基準は原則的に銘柄別収載）ので、事情が異なる。実際、新医薬品の薬価基準収載手続きにつき、中医協了解を踏まえて出されている関係局長通知では、新薬の薬価収載を希望するメーカーは「薬価基準収載希望書」を提出し、中医協の薬価算定組織での意見表明を経たのち、同組織で検討された薬価算定案の通知を受ける。その案に不服がある希望者は1回に限り、不服意見書を提出し、薬価算定組織に出席して意見表明をすることができる…とされている。その意見を踏まえて薬価算定組織で再度薬価算定案が決定され、これについて不服がないことが確認されれば中医協総会です承となるとされる。だが、再度の薬価算定案についても不服がある場合に関しては特段の定めはない。メーカーは保険適用の有無がかかっているから、再度の算定案に不服などありえないという前提なのだろうか？

おそらく国は、収載希望書や不服意見書の手続きは円滑な薬価決定のための配慮に過ぎず、大臣による薬価基準収載はあくまで法に基づく一方的・創設的行為だと言い募るのだろう。そうでないと後出しジャンケンのような再算定ルールや財政の辻褄合わせのための特例的引下げができなくなるからだと推測するが如何。

日本は本当に三権分立なのか？

2023/03/01

1789年の「人および市民の権利宣言」(フランス)が、その16条で「権利の保障が確保されず、権力の分立が規定されないすべての社会は、憲法をもつものではない」と定めているように、いやしくも近代的憲法を有する国では“権力分立”は必須のこととされている。日本国憲法も例外ではない。だが、他国のことはさておき、現代日本における権力分立の実態はどうか。本当に三権分立の実が上がっているのか、それを検証して、権力分立を実効あらしめる途を探ろうというのが本稿の趣旨である。

権力分立論はどのように誕生したか

権力分立はモンテスキューが『法の精神』で論じ、それを欧米諸国が取り入れたというのが教科書的理解であるが、上村 剛『権力分立論の誕生－ブリテン帝国の『法の精神』受容－』岩波書店 2021によれば、モンテスキューは英国においても植民地(北米・インド)においても、都合よく引用されることはあっても、最終的な論拠ではなかったらしい。同著では、英本国では国王大権・貴族院の関係を論じるなかで姿を現した権力分立論が植民地においては国王大権から離れて立法府の権力抑制の方法に変質したこと、さらにアメリカ連邦憲法制定に向けての議論の中で権力分立が“均衡と抑制”に主眼を置くものとなるに至ったことなどが当時の資料を基に明らかにされている。政治的制度の具体的な姿は、それぞれの国の歴史的社会的条件の違いやズレに応じて微妙に異なるものであることは、考えてみれば当然のことであり、日本における三権分立も実態に即して機能的に捉えることが必要であることを示唆するものと言ってよい。

三権分立において議院内閣制はどう位置付けられているか

日本国憲法は、全国民を代表する〈注.“全国民を代表する”の意味を巡っては種々の議論があるが、難解なので省略〉選挙された議員で組織される両議院＝国会が国権の最高機関であって、唯一の立法機関である(41条)とするとともに、国会議員の中から国会の議決で指名された内閣総理大臣(6条1項：任命は天皇)を首長とする内閣に行政権を属させる(65条)一方、内閣の指名によりその長が任命される最高裁判所と法律で設置される下級裁判所にすべての司法権が属する(76条)という形で三権分立を定めており、政体としては議院内閣制である。このうち立法権と司法権の範囲は憲法上もほぼ明確であるが、行政権の範囲は必ずしも明確ではない。国家の権能のうち、立法権・司法権に属さないものの全てということさえできる。憲法は、天皇の国事行為に対する内閣の助言と承認という形で、事実上の内閣の権能(衆議院の解散権の根拠も

含むとされている)を定めている(7条)ほか、内閣は、他の一般行政事務の外、外交関係の処理・条約の締結や予算の作成と国会提出などの事務を行う旨を定めている(73条)。なお、日本では軍事権は憲法上規定されていないが、戦前や他国を見れば外交・予算と並ぶ重要事務である。他の一般の行政事務の範囲については特段の定めはないから、他の法律の定めや、“閣議決定”により様々な一般行政事務の執行ができるというのが通常の解釈である。“国葬儀”の実施はそう説明されたし、“国民栄誉賞”の授与も同じだろう。重要機関の人事権も憲法に定めがあるもののほか、法律で内閣(総理大臣)に与えられている(日銀総裁/審議委員・会計検査院検査官・人事院人事官・NHK経営委員・日本学術会議会員、内閣府設置法18条に基づき設置される重要政策に関する会議の委員など)ものが多い。そのほか、経済財政政策の大綱・防衛政策の大綱・社会保障制度の改革に関する大綱の決定など、後に法律化されるものを含め、国政に関する重要事項はほぼ完全にカバーされていると言えるだろう。

加えて、筆者は立法権も事実上は内閣の管轄下にあると捉える方が実態に即していると思う。憲法72条の議案には法案も含まれると解されているし、実際、国会に提出される法案の大部分は閣法(内閣提出法律案)である。その前段階と言うべき各種審議会等の設置運営や事後の政省令規則の制定や行政通知の発出も内閣・各省が行うので、法律の制定・運用は内閣・各省の手に握られていると言っても過言ではない。議院内閣制の下では、立法府に留保されているのは拒否権と修正権だけというのが実態だろう。もちろん、これは制度的にも政治的にも重要な権限ではあるのだが。

このように内閣(総理大臣)は、「法律による行政」の範囲を超えて、事実上は立法権にも及ぶ広範・絶大な権限を有していると言ってよい。立法府が決めた法律の執行という旧来の狭い行政概念(「法律による行政」)の範囲を超える部分に「執政」とか「統治」という用語を充てる立場もあるが、ここでは実態として行われている拡張された行政概念を前提に議論を進めよう。なお、後述のとおり、内閣は最高裁長官の指名やその他の裁判官の任命を通じて司法分野にも影響を及ぼすことができると考えれば、日本の議院内閣制の下における内閣の首長(内閣総理大臣)の権能は絶対主義国家における元首にも匹敵するかもしれない。元々は立法府の権限抑制に主眼があった権力分立論も、議院内閣制の下では行政府の権限抑制に重点が移っているのだ。

以上見たとおり、行政府の権限拡大は、現代においてはどの国においても顕著な傾向である。例えば、フランスでは「法律による行政」の原理を徹底した結果、法審査に馴染まない「統治作用」の存在が炙り出されたという。いわゆる行政判例にいう「統治行為論」がそれである(日本の裁判における統治行為論は、政治に対する自己抑制・遠慮の感が強い)。連邦最高裁による憲法適合性審査が早くに確立したアメリカでも、「執政」については法的コントロールを躊躇する「政治問題」の法理が発達したらしい。〈参照：石川健治「統治のヒストリク」奥平康弘・樋口陽一編『危機の憲法学』弘文堂2013所収〉。

内閣は誰に対して責任を負うか

もちろん議院内閣制の下で、内閣が専制君主並みの権能を有することはあり得ない。統治システムとしての議院内閣制では、「執政」を含む「行政」の全体が議会から内閣に信託されるのであり、議会は内閣をコントロールする役割を担っている。すなわち議会による「行政」への関与は、「答責性」の追及を通じた「政府」のコントロールという方法でのみ行われるのである（上記・石川論文）。もし、この議会によるコントロールが不十分であれば、その分、自律性・独立性を増す「政府」は反・民主政的となるが、議会によるコントロールが政府の「答責性」を強く追及するものである限り、権力分立原理は何とか機能し、議院内閣制は曲がりなりにも民主政の範疇に留まることとなると石川論文は言う。

日本国憲法でも、当然、行政府に対する議会のコントロールに関する定めがある。議会には、内閣の事務とされている条約締結について承認(73条3号但し書)や予算の作成に続く財政に関する諸権限(83条以下)が与えられているほか、内閣に関しては66条3項において「行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ」という総括的規定が置かれている。さらに憲法62条は、両議院に国政調査権を認め、関連して証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求する権能も認めているほか、63条後段では「内閣総理大臣その他の国務大臣は、答弁又は説明のため（議院に）出席を求められたときは、出席しなければならない」旨を定める。また、内閣総理大臣は、一般国務及び外交関係について国会に報告することとされている(憲法72条)。

これらに基づく国会における質問や説明に対し、内閣が責任を果たしていないと認められるときは、衆議院は不信任の決議案を可決（又は信任の決議案を否決）することができる。その場合、10日以内に衆議院が解散されない限り、内閣は総辞職をしなければならない(69条。これが、憲法が予定する本来の解散であった)。また、国会の常会が毎年1回とされているほか、いずれかの議院の総議員の1/4以上の要求があれば、内閣は国会の臨時会の召集を決定しなければならないことも、内閣に国会に対する説明責任を確実に果たさせるためであろう(52条・53条後段)。内閣（国王）が議会での追及を逃れるため、それを長期に亘って開かないことは、フランス革命の発端となった三部会招集問題など、洋の東西を問わず間々あることであった。

議院内閣制の下で内閣総理大臣のリーダーシップは発揮されているか

議院内閣制の下では多数党の党首が内閣総理大臣となることが普通である（自社さ連立における村山総理のような政党間の思惑による例外もあるが）。その場合、与党と内閣の関係はどうあるべきなのか。国会の場で、与党議員による田舎芝居のような“ヨイショ質問”が行われたり、与党の幹事長が代表質問において内閣で議論すべき具体的な政策を提案したりする現状を見ると、議会による内閣のコントロールや議会と内閣の役割分担についての理解が十分でないように感じられる。前者は議院の役割に無自

覚であるし、後者も、内閣総理大臣の首長性（かつて大統領的内閣総理大臣を唱えた人もいた）を尊重する立場からは、国会の場で与党から具体的な政策の提案を行うことは面妖の感を免れない。与党内部における政策議論を否定するものではもちろんないが、その結果は与党の政策責任者を通して内閣総理大臣に伝えられるべきものだろう。これを円滑に行うため、与党の政策に関する役職者は内閣特別顧問のような形で広義の内閣メンバーとすることも考えられる。例えば経済対策閣僚会議には与党の3役も加わっていたと記憶するが、これなども正式に閣議に準じた会議とすることができるだろう。

他方、内閣法 18 条に基づき設置される重要政策に関する会議は、その運用によっては内閣の一体性を事実上否定し、内閣とそれを構成する各省大臣の権限を浸食するおそれがある。例えば、経済財政諮問会議は内閣総理大臣・官房長官・経済財政政策担当大臣のほか、財務・総務・経済産業の各大臣がメンバーとされ、他の各省大臣は議案を絞って臨時委員としてのみ参加できることとされている。しかし、社会保障制度のように財政に大きく関わる政策も多い。過去には厚生労働大臣が経済学者である委員の見解に苦情をぶつけたこともあった（2006 年、尾辻秀久大臣 vs 吉川 洋委員）。この取扱い、実質的に国务大臣の主任制(憲法 74 条)の趣旨に反し、内閣総理大臣のリーダーシップ発揮に支障が生じる恐れもあるように思われる。

国会による内閣のコントロールは機能しているか

前述のとおり、国会による内閣のコントロールのための装備は憲法上、一応は整っているが、その装備がきちんと機能しているかどうかについては議論があろう。

内閣は、内閣提出の議案について国会であれこれ議論され、時にその欠陥が指摘され、場合によれば修正や廃案に追い込まれることを本能的に好まない。法案は円滑に国会を通過すべきものなのである。したがって国会对策とは基本的に議案の審議スケジュールを巡る駆け引きとなる。強行採決や審議引延ばしもすべてこの一環である。最近、衆参両議院で個別に行われるはずの法案修正について、あらかじめ与野党で協議しておき、衆参両院を一気通貫的に通過させることもある。両院並立の意味合いを疑わせるものと言うほかない。また、法案審議の時間を節約するとともに、法案の細部を詮索されるのを嫌ってか、関連する複数の法案を無理に一本の大法律案にまとめて提出することも目立つ。大法律案のタイトルに例えば、“地域包括システムの確立のための”といった謳い文句が付されたものはすべてその類であるし、そうではなく、単に“……法等の一部を改正する法律案”という場合でも、その“等”に含まれる内容に重要事項が含まれていないか、注意が肝要である。意識的ではないと思うが、法律条文の表現が難しいのには、条文の理解を妨げようという狙いがあるかもしれない。

もっと露骨に国会の審議から逃げようと政府・与党が画策する方法は、野党からの臨時国会召集要求を無視することである。第 2 次安倍内閣の後半から、こういう画策

が目立ってきたようだ。前述のとおり、いずれかの議院の総議員の 1/4 以上の要求があれば、内閣は臨時会を召集しなければならないが、この憲法の規定にはいつまでという期限がないので、事実上、内閣は臨時国会を召集しないこともできてしまう。合理的な期間を経過しても、この要求を無視することがあれば憲法違反となるはずであるが、遺憾ながらこれに関する裁判所の判断は示されていない。訴訟手続きに時間がかかり、判決の頃になると会期が終わっているか、あと僅かになっているのであるで“訴えの利益”がないとされる可能性があるからか。筆者は、憲法裁判所の設置には問題があると思うが、このような憲法の運用に関する個別問題については、特別の裁判手続きが必要だと思う。

以上のような形式や手続き問題以上に、重要なことは、内閣総理大臣等が国会において行う答弁や説明・報告における言葉遣いや態度である。政治とは、畢竟、言葉であると言われることが多いが、内閣総理大臣やその他の関係者の答弁・説明・報告は本当に誠実に行われているであろうか（憲法 73 条 1 号は内閣の事務として“法律を誠実に執行し、国務を総理すること”を掲げるが、誠実に行うべきは法律の執行だけでなく、国務の総理も同様であることは言うまでもない。ちなみに憲法上“誠実に”という語がつかわれているのは 9 条と本条のみである）。虚偽紛いや誤魔化しの答弁・説明は論外であるが、木で鼻をくくったような答弁（例えば、“その批判は当たらない”とか“お答は差し控える”など）も許されない。具体的にどのような部分が、なぜ批判に当たらないのかを明らかにすべきであるし、答弁を差し控える根拠も具体的に説明されるべきである。暖簾に腕押しとなるような答弁も同断である。いわゆる“ごはん論法”のような答弁も本人の意識はともかく、彼/彼女が幼児並みの知性の持ち主でしかないことを示すものだ。言葉の意味の違いがあるのを知っていながらわざと“すれ違い”の答弁をするのも性質が悪い（問；原発で次にまた過酷事故が起ったとき、責任をとれるのか。答；再稼働は、私が責任をもって決定します。憲法学者の蟻川恒正が「決定アーカイブスー責任」（前記『危機の憲法学』所収）において、2012 年の関係閣僚会議における野田総理の言葉から造形したもの）。

このようなその場凌ぎの対応は内閣を批判するばかりの野党にも責任があり、むしろ野党も建設的な政策提案をすべきだという主張も耳にすることがある。むしろ野党が政策提案をすることを否定する必要はないが、野党が国会で政府批判を行うことは、議院内閣制の下で国会に期待される内閣コントロールの中心的役割であり、遠慮することはない。イギリスには「陛下の野党」という言葉もあったのだ。

また、政治的・政策的判断を正しく行うためには、必要な情報が公開されることが必要である。議員や市民からの行政情報公開請求に関し、いわゆる海苔弁と言われる黒塗りの資料が提出され、話題になることがあるが、行政情報公開法の制定後、行政個人情報保護法が制定され、一瞬上がった行政情報の透明度が下がってしまった感がある。行政機関の意思決定過程についての情報は、公務員の責任も裏書きする（外交

文書などは一定期間或いは永久に非公開とされることがあるが、当該発言者の責任と名誉（不名誉）を明らかにするためにも、時期はともかく、必ず公開されるべきであると思う）。逆に言えば、後々の責任追及に繋がるのを怖れて、行政機関は個人情報保護に託けて何でも隠したい情報としているのかもしれない。重要会議の議事録が作成されていないという報道にも驚く。筆者の経験では、個別議員との対応録も含め、議事録作成は役人の基本能力を示すものであり、分かりやすく整理された記録は高く評価されたものであった。ただし、その反面、議事録は作成者の恣意が入りやすいので、本当は録音・録画情報であるべきだと思う。

内閣による権限は司法権にどういう影響を及ぼしている

最高裁判所の長官は内閣が指名し、天皇が任命する（憲法 6 条）こととなっている。この内閣の指名はどのように行われているのだろうか。最高裁も一箇の組織であるから、当事者の最大関心が「組織防衛」であることは容易に想像できる。そのために最高裁（退任予定の現長官）が候補者を一人に絞って内閣総理大臣の指名を受ける方法が採られているはずである。複数候補者のリストから内閣が一人を選ぶことはない。しかし、候補者を一人に絞って内閣に提示する場合であっても、それが受け入れられないようでは最高裁も困る。内閣総理大臣の事前の意向確認がどの程度行われているかは分からないが、総理に拒否権を発動されないような、無難な候補者を提示するはずだ（かつて佐藤内閣の際、長官含みで最高裁判事になっていた田中二郎（東大法学部の行政法の教授）の就任に難色が示されたという）。そのためには、東京高裁長官や大阪高裁長官、最高裁事務総長といった経歴（裁判官の任命資格については裁判所法に定めがある）が有用であるし、当人が将来の長官指名を予測して自重するという効果も期待されるだろう。そのような運用が長期的・歴史的にどういう影響を与えているかの判断は難しいが、政治介入に一定の歯止めとなっていると考えられる一方、最高裁の裁判等において政治に対する遠慮が働いている可能性もあろう。

長官以外の最高裁の裁判官及び下級裁判所の裁判官は内閣が任命する（憲法 79 条・80 条）。最高裁裁判官の場合、法曹 3 者については、それぞれの団体・組織に推薦によって慣例となっているが、弁護士出身の裁判官に関し、第 3 次安倍内閣において日本弁護士連合会の推薦リストになかった弁護士が任命されたことがあった。東大法学部の刑法教授であった山口 厚であるが、実質的には学者枠であり、日弁連は煮え湯を飲まされた思いであったろう。

最高裁の裁判官は衆議院議員の総選挙に合わせて行われる国民審査に付される（憲法 79 条 2 項；任命後初めて行われる総選挙の際、及びその後 10 年経過の際も同様）。国民審査に関連する情報（担当した裁判内容など）は有権者に配布される公報に記載されるが、その内容は各裁判官に任されているようであり、前回の国民審査の際に大きな焦点となった夫婦別姓訴訟の判決に関し、合憲判断をした裁判官のなかにその旨

を正確に記載していなかった者がいた。個人的趣味などどうでもいいことを書くのではなく、担当した裁判について他の裁判官の判決意見と比較検討しやすいように記載すべきであろう。さらに国民審査の結果についてもメディアなどがもっと評価をすべきである。

以上、要するに言いたいことは、独立しているはずの司法分野についても、内閣は指名権・任命権を有効に活用することによって、有形無形の圧力・影響を与えることができるということである。アメリカ連邦最高裁判事のように党派性が強いことに比すれば、日本の司法がダイナミズムに欠け、現状維持的で政治的に臆病である傾向でことは、このような人事メカニズムによることが大きい。

議院内閣制において内閣の専横を防ぐ多様な方法

現在の日本の内閣総理大臣は、他の国の大統領にも比すべき権能を持っている、否、大統領と議会議員の選挙が別々に行われ、それぞれが正統性根拠を有している国の場合以上に、議院の多数党派から選出される内閣総理大臣の権能は強力かもしれない。

国会による内閣のコントロール手段は、憲法上いくつか定められているが、現状では、それが十分に機能しているとは受け取りがたい。前述のとおり、内閣は、考えられるあらゆる方法を駆使して、議案に対する審議が深まりにくい“工夫”をしているからである。

そうならば、主権者たる国民が議会における議論にどういう態度で臨み、どういう対応をするかが重要である。国民が議会の内外における内閣の答弁・説明に関心を持つためには、大・小のメディアによる報道が決定的に重要である。近年、増えているネットメディアの対応も、責任の所在が明らかである限り、見逃せない。憲法 21 条 1 項が「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由を保障する」としている所以である（ちなみにこの条文に「公共の福祉に反しない限り」というお決まりの表現がないのは、GHQ が表現の自由の重要性に鑑み、その追加を求めた日本政府の要望を却下したからであった）。讒謗律・新聞条例の暗い歴史だけでなく、TV 放送の内容を放送法の規制に係らしめようという最近の総務大臣の発言を思い起こすと、権力者の本音を見失わない構えが重要である。

フランスの政治学者 P・ロザンヴァロンは、その著『カウンター・デモクラシー』（邦訳 2017 岩波書店刊）において、代議制民主主義への不信に対抗する民主主義（カウンター・デモクラシー）の重要性を強調している。対抗民主主義は、監視・阻止・審判の 3 つからなるが、第 1 の監視の役割を担う中心が各種メディアの活動と市民による新しい社会活動である。第 2 の阻止は、主権者として国民が有している政治的権利の大半が代議制民主主義の制度に回収されたのちも国民に留保されている拒否する権利の発動である。20 世紀末にはほとんど目立たなくなった市民の路上でのデモは、フランスでは最近ガソリン代の引上げを機に再び燃え上がった。日本では、安保法制に

関して僅かに活発化したが、1970年代半ば以降、静かな儘である。政治不信を乗り越えて政治不感症になってしまったのだろうか。第3の審判は、政治過程の外で、市民が政治的問題について審判を下すものである。アテナイの貝殻追放、グラフェー・パラノモン（命令の無効化手続き）等、イギリスの弾劾手続き、アメリカのリコールがその例である。裁判への市民参加（陪審制）も加えられる。日本でも、司法分野における裁判員制度の導入、検察審査会制度の改善を上げることができよう。いずれにせよ、代議制民主主義は対抗民主主義による補完・下支えがあって初めて正当に機能しうると考えるべきであろう。

「人柄が信頼できるから」内閣を支持するというのは何か変だ

NHKの内閣支持率調査の項目に「人柄が信頼できるから」というのがあるが、人柄が良ければ立派な政治ができると言うのは“こども騙し”みたいで、国民を馬鹿にしている。国民の方も見た目の良いタレント候補を当選させているので、文句は言えないか？だが、内閣総理大臣として主権者から信任された以上、彼は国会における内閣の答責性の追及にしっかり答えなければならないのだ。そういう観点に立てば、私は、内閣支持率の調査項目も「人柄が信頼できるから」ではなく、「答弁・説明が誠実だから」とすべきだと考える。憲法の73条第1号（法律を誠実に執行する）の趣旨に則り、明確かつ具体的な調査項目とするのだ。そうすれば、国民は内閣総理大臣や各省大臣、延いては各省官僚の答弁・説明ぶりにもっと関心を払い、木で鼻をくくった答弁・説明や、すれ違い答弁をする政治家や官僚たちに厳しい目を向けるはずである。議院内閣制下の内閣の専横を抑えるためにできる手っ取り早い第一歩だと思うが如何。